

Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E
TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

RACCOLTA PARERI DI RECENTE
PUBBLICAZIONE



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

SOMMARIO

1. Incompatibilità di consigliere comunale, presidente di un'associazione sportiva dilettantistica che, a titolo gratuito, utilizza la palestra di una scuola secondaria di primo grado sita nel comune – art. 63, comma 1, n. 2) del d.lgs. n. 267/2000.	3
2. Incompatibilità di consigliere comunale collaboratore di un'impresa familiare (art. 230-bis cod. civ.) ex art. 63 comma 1 n. 2) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.	10
3. Incompatibilità del consigliere comunale ex art. 63, comma primo, n. 2) del d. lgs. n. 267/2000.	15
4. Incompatibilità ex art. 63, comma 1, n. 4), d. lgs 267/2000, quando vi è un giudizio pendente tra il comune e un consigliere comunale	19
5. Incompatibilità di consigliere comunale ex art. 63, comma 1, n. 2) e n. 4) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.	24
6. Incompatibilità del consigliere comunale ai sensi dell'art. 63, comma 1, n. 6) del d. lgs. n. 267/2000.	30
7. Incompatibilità ex art. 65 d. lgs 267/2000 – ipotesi di cumulo della carica di consigliere comunale con quella di assessore di altro comune.	35
8. Diritto al rimborso degli oneri previdenziali e assistenziali da parte degli amministratori locali non dipendenti – art. 86, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000.	37
9. Versamento oneri previdenziali per gli amministratori che rivestono la qualifica di lavoratori parasubordinati – art. 86, comma 2, del d. lgs. n. 267/2000.	39
10. Rimborso delle spese legali agli amministratori locali ai sensi dell'art. 86, comma 5, d. lgs 267/2000.	43
11. Surroga di consigliere comunale dimissionario - art. 45 del d.lgs. n. 267/2000.	48



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

12. Funzioni esercitabili dal vicesindaco durante la sostituzione del sindaco ai sensi dell'art. 53, comma 2, del d. lgs. n. 267/2000, allorché il primo cittadino, raggiunto dalla misura cautelare degli arresti domiciliari, sia sospeso dalla carica ai sensi dell'art. 11, comma 2, del D. Lgs. n. 235/2012.....	52
13. Indennità di fine mandato in favore dell'ex vicesindaco reggente, successivamente eletto sindaco – D.M. 119/2000.	54
14. Dimissioni del consigliere comunale tramite PEC e compatibilità con la previsione di cui all'art. 38 del d. lgs. n. 267/2000.....	56
15. Limiti all'esercizio dell'attività professionale da parte di un amministratore di un ente locale che ricopra in giunta la carica di assessore – art. 78 del d.lgs. n. 267/2000.....	58
16. Termine per la redazione della relazione di fine mandato di cui all'art. 4 del d. lgs. n. 149/2011.....	61
17. Conferimento di incarichi di responsabilità di uffici e/o servizi ad assessori nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.....	65



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

- 1. Incompatibilità di consigliere comunale, presidente di un'associazione sportiva dilettantistica che, a titolo gratuito, utilizza la palestra di una scuola secondaria di primo grado sita nel comune – art. 63, comma 1, n. 2) del d.lgs. n. 267/2000.**

Prot. n. 32455 del 15.10.24 pubblicato in data 8.07.2025

MASSIMA

Non sussistono elementi di incompatibilità, sia per quanto concerne l'ipotesi di cui all'art. 63, comma 1, n. 2) del d.lgs. n. 267/2000 (non emergendo alcuna obbligazione assunta dall'associazione in termini di esecuzione di un servizio da prestare nell'interesse del Comune), sia per quanto attiene alla prima parte della previsione di cui al n. 1 del citato comma 1, dell'art. 63 (non risultando alcuna partecipazione del Comune all'associazione). In merito all'ipotesi di cui alla seconda parte di detta previsione, occorre verificare se nel caso di specie la parte facoltativa della sovvenzione ivi prevista abbia superato o meno il limite del 10% delle entrate annue totali dell'associazione.

TESTO

È stato chiesto l'avviso di questo Ministero riguardo alla presunta incompatibilità di un consigliere comunale, Presidente di un'Associazione Sportiva Dilettantistica.

Nella richiesta di parere viene evidenziato che la predetta Associazione Sportiva Dilettantistica, in persona del Presidente, che, come dianzi esposto, è stato eletto consigliere comunale a seguito delle elezioni tenutesi in data 8 e 9 giugno 2024, con nota in data 24 giugno 2024, prot.n. 10711, ha richiesto al Comune in questione l'utilizzo, gratuito, della palestra di una scuola secondaria di primo grado per l'anno scolastico/stagione sportiva 2023/2024, dal 2 al 10 luglio 2024, negli orari e giorni ivi indicati, per n. 19 ore complessive. Detta richiesta, come risulta dal verbale della riunione della Giunta Comunale del 5 luglio 2024 trasmesso in allegato al quesito formulato a



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

questo Ministero, seppur in presenza del parere non favorevole espresso dal Responsabile del Servizio competente ai sensi dell'art. 49 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è stata accolta limitatamente al periodo 6-10 luglio 2024 per n. 8 ore e 30 minuti complessivi, dandosi atto nella medesima delibera della Giunta Comunale “che il beneficio concesso con il presente atto corrisponde ad un vantaggio economico quantificato in € 68,00”. Dallo stesso verbale della riunione della Giunta Comunale, e dalle ulteriori evidenze acquisite, risulta che “analogo beneficio venne concesso negli anni scolastici/stagioni sportive 2013/2014, 2014/2015, 2015/2016, 2016/2017, 2017/2018, 2018/2019, 2019/2020, 2020/2021 e 2022/2023”, che il medesimo è proseguito in regime di proroga per il 2023/2024 sino al 30 giugno 2024 e che anche per il corrente anno scolastico/stagione sportiva 2024/2025 si prospetta la necessità di procedere in tal senso

Al riguardo, si osserva quanto segue:

l'articolo 63, comma 1, n. 2) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 dispone che non può ricoprire la carica di Sindaco, Presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale, [...] colui che, come titolare, amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento ha parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti, nell'interesse del comune.

Orbene, la causa di incompatibilità di cui all'art. 63, comma 1, n. 2) è ascrivibile al novero delle c.d. incompatibilità d'interessi, che hanno la finalità di impedire che possano concorrere all'esercizio delle funzioni dei consigli comunali soggetti portatori di interessi confliggenti con quelli dell'ente locale o i quali si trovino comunque in condizioni che ne possano compromettere l'imparzialità (cfr. Corte Costituzionale, sentenza 20 febbraio 1997 n. 44, sentenza 24 giugno 2003 n. 220). Essa in particolare è finalizzata ad evitare che la medesima persona fisica rivesta



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

contestualmente la carica di amministratore di un comune e la qualità di amministratore di un soggetto che si trovi in rapporti giuridici con l'ente locale, caratterizzati da una prestazione da effettuare all'ente o nel suo interesse, atteso che tale situazione potrebbe determinare l'insorgere di una posizione di conflitto di interessi. In particolare, la locuzione "aver parte", se correlata alla successiva locuzione "nell'interesse del comune" allude alla contrapposizione tra interesse "particolare" del soggetto ed interesse del comune, istituzionalmente "generale", in relazione alle funzioni attribuitegli, e, quindi, sottintende alla situazione di potenziale conflitto di interessi, in cui si trova il predetto soggetto, rispetto all'esercizio imparziale della carica elettiva.

Inoltre, l'ampia espressione "servizi nell'interesse del comune" suole ricomprendere "qualsiasi rapporto intercorrente con l'ente locale che a causa della sua durata e della costanza delle prestazioni effettuate sia in grado di determinare conflitto di interessi". La giurisprudenza ha specificato che l'ampia espressione di "servizi nell'interesse del comune" si riferisce "a tutte quelle attività che l'ente locale, nell'ambito dei propri compiti istituzionali e mediante l'esercizio dei poteri normativi ed amministrativi attribuitigli, fa e considera proprie" (Cass. 16 gennaio 2004, n. 550). Con l'ulteriore precisazione, fornita dalla stessa giurisprudenza, secondo cui "fermo il divieto di interpretazione analogica in materia di ineleggibilità e di incompatibilità" le disposizioni in materia di ineleggibilità e incompatibilità possono essere interpretate, nel rispetto del canone della ragionevolezza, "in senso 'estensivo' rispetto alla mera "littera legis" (Cass., 11 marzo 2005 n. 5449, Corte Cost. n. 44/1997).

Nel caso di specie, in ordine al presupposto soggettivo, non vi è alcun dubbio che il consigliere in questione, in quanto componente il Consiglio Direttivo, e Presidente rappresentante legale dell'anzidetta Associazione, rivesta una delle qualità previste dall'art. 63, comma 1, n. 2). Sotto



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

il profilo oggettivo, invece, occorre valutare in concreto se l'Associazione stessa (della quale come detto il consigliere è legale rappresentante) svolga o meno un servizio nell'interesse dell'amministrazione comunale, essendo a ciò tenuta in esecuzione di un rapporto sinallagmatico con il Comune in oggetto.

Al riguardo, occorre rilevare che dalla convenzione sottoscritta il 14 settembre 2022 tra il Comune in questione e l'Associazione non emerge alcuna obbligazione assunta dall'Associazione in termini di esecuzione di un servizio da prestare nell'interesse del Comune, o che comunque possa essere inteso come un'attività rispondente all'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale previsto dall'art. 118, comma 4 della Costituzione. Di fatto l'Associazione, una volta ottenuta la disponibilità dei locali della palestra per il periodo convenuto, è libera di farne, o di non farne, uso in relazione alle esigenze dei propri associati, non disponendo il Comune di alcuno strumento negoziale che possa imporre all'Associazione di utilizzare la palestra nell'interesse della collettività.

È dunque opinione di questo Ministero che nel caso di specie non vi siano elementi di incompatibilità avuto riguardo all'ipotesi contemplata all'art. 63, comma 1, n. 2) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Ciò premesso, occorre considerare che l'eventuale causa ostativa all'espletamento del mandato di consigliere comunale, da parte del consigliere comunale, potrebbe ravvisarsi in relazione al disposto di cui all'art. 63, comma 1, n. 1 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, secondo cui "Non può ricoprire la carica di sindaco, presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale, [...] l'amministratore o il dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento di ente [...] in cui vi sia almeno il 20 per cento di partecipazione, rispettivamente da parte del comune [...] o che dagli stessi riceva, in via continuativa, una



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

sovvenzione in tutto o in parte facoltativa, quando la parte facoltativa superi nell'anno il dieci per cento del totale delle entrate dell'ente".

Sul punto, occorre muovere dalla premessa che l'Associazione "non ha alcun fine di lucro", è un "centro permanente di vita associativa a carattere volontario, democratico e apolitico, la cui attività è espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo". Essa opera "per fini sportivi, ricreativi e sociali per l'esclusivo soddisfacimento d'interessi collettivi".

Secondo la pronuncia della Suprema Corte, il termine "ente" deve essere inteso in senso lato, comprendendo nella nozione non solo enti con personalità giuridica, pubblica o privata, ma finanche le associazioni non riconosciute, che, seppur prive di personalità giuridica, godono di autonomia amministrativa e patrimoniale (cfr. Cass. 22 giugno 2024, n. 2068).

Come dianzi esposto, anche l'eventuale causa ostativa all'espletamento del mandato di consigliere ai sensi dell'art. 63, comma 1, n. 1) del d.lgs. 267/2000 si verifica al ricorrere di due presupposti: un presupposto soggettivo, ed un presupposto oggettivo.

In ordine al presupposto soggettivo, alla luce delle previsioni statutarie dell'Associazione Sportiva Dilettantistica in oggetto, è indubbio che la carica ricoperta dal consigliere comunale, ovvero di Presidente dell'Associazione, possa essere ascrivibile a quella di amministratore dell'ente, così come prescritto dal dettato normativo.

In ordine al presupposto oggettivo, così come dispone l'art. 63, c. 1, n. 1), affinché possa insorgere una eventuale causa di incompatibilità, è necessario che l'Associazione sia partecipata dal comune per una quota pari al 20 per cento o che riceva dallo stesso, in via continuativa, una sovvenzione in tutto o in parte facoltativa, che per la parte facoltativa superi nell'anno il dieci per cento del totale delle entrate dell'ente.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

Riguardo alla prima condizione, dalle evidenze acquisite, attualmente, il Comune non sembrerebbe detenere alcuna quota di partecipazione all'Associazione che, in quanto tale, determini una ingerenza nelle scelte della stessa Associazione, dovendosi pertanto escludere la sussistenza di alcun conflitto di interessi che la norma intende evitare.

Relativamente alla sovvenzione, essa consiste in forme di erogazioni a titolo gratuito e differiscono dai corrispettivi in quanto non costituenti somme corrisposte a seguito di prestazioni svolte in favore del comune. Affinché possa dar luogo ad incompatibilità:

- deve essere concessa in via continuativa (risultando escluse pertanto le sovvenzioni “una tantum”);
- deve essere in tutto o in parte facoltativa, ovverosia l'erogazione della sovvenzione dell'ente non deve derivare da un obbligo di legge o convenzione;
- la parte facoltativa non deve superare il 10% del totale delle entrate dell'ente nell'anno.

La verifica del requisito oggettivo, inerente la natura delle eventuali sovvenzioni elargite dal Comune all'Associazione Sportiva Dilettantistica, nonché del loro rapporto con le entrate annue, può avvenire attraverso la consultazione dei documenti contabili dell'Associazione sopra citata, redatti in ossequio all'obbligo di rendicontazione.

Tanto premesso, ad avviso di questo Ministero se dall'esame dei documenti contabili agli atti di questo Ufficio non dovesse emergere che la parte facoltativa della sovvenzione abbia superato il limite del 10% delle entrate annue totali, anche in relazione all'ipotesi di cui al n. 2 dell'art. 63, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 non si ravviserebbero elementi di incompatibilità.

Si puntualizza che quelle appena esposte rappresentano le coordinate normative di riferimento, fermo restando che, in conformità al principio generale per cui ogni Organo collegiale è



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

competente a deliberare sulla regolarità dei titoli di appartenenza dei propri componenti, spetterà all'organo consiliare dell'ente la verifica delle cause ostative all'espletamento del mandato elettivo da parte del consigliere del comune interessato, secondo la procedura disegnata dall'articolo 69 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che garantisce il contraddittorio tra organo ed amministratore interessato, assicurando a quest'ultimo l'esercizio del diritto di difesa e la possibilità di rimuovere entro un congruo termine la preclusione contestata (Cass. 10 luglio 2004, n. 12809).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

2. Incompatibilità di consigliere comunale collaboratore di un'impresa familiare (art. 230-bis cod. civ.) ex art. 63 comma 1 n. 2) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Prot. n. 35380 dell'11.11.2024, pubblicato in data 8.07.2025

MASSIMA

Dalla mera esistenza di un'impresa familiare ai sensi dell'art. 230-bis cod. civ. tra un consigliere comunale, in qualità di collaboratore, ed il di lui genitore (quale titolare dell'impresa familiare) non è consentito dedurre, in via immediata e diretta, la dimostrazione della sussistenza della causa di incompatibilità di cui all'art. 63, comma 1, n. 2, del d.lgs. n. 267/2000.

TESTO

È stato chiesto di conoscere l'orientamento di questo Ministero riguardo alla presunta incompatibilità di un consigliere comunale collaboratore nell'impresa familiare del proprio genitore, avente ad oggetto lavori edili, "nel momento in cui l'impresa in questione risulti aggiudicataria di un appalto per l'esecuzione di lavori nell'interesse dell'Ente".

Nella richiesta di parere si evidenzia che: i) nella stessa impresa familiare, oltre al consigliere comunale, non prestano la propria attività di lavoro altri familiari, ii) la firma e la rappresentanza dell'impresa spettano al titolare della stessa, il quale ha il potere di procedere alla nomina di procuratori nell'ambito familiare, determinandone i diversi doveri e compiti con atto espresso e iii) al titolare dell'impresa è riservata la quota minima del 51% degli utili.

Al riguardo, si osserva quanto segue:

l'articolo 63, comma 1, n. 2) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 dispone che non può ricoprire la carica di Sindaco, Presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale, [...] colui che, come titolare, amministratore, dipendente con poteri di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

rappresentanza o di coordinamento ha parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti, nell'interesse del comune.

Orbene, la causa di incompatibilità di cui all'art. 63, comma 1, n. 2) è ascrivibile al novero delle c.d. incompatibilità d'interessi, che hanno la finalità di impedire che possano concorrere all'esercizio delle funzioni dei consigli comunali soggetti portatori di interessi confliggenti con quelli dell'ente locale o i quali si trovino comunque in condizioni che ne possano compromettere l'imparzialità (cfr. Corte Costituzionale, sentenza 20 febbraio 1997 n. 44, sentenza 24 giugno 2003 n. 220). Essa in particolare è finalizzata ad evitare che la medesima persona fisica rivesta contestualmente la carica di amministratore di un comune e la qualità di titolare, amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento di un ente, o comunque di un centro di imputazione di interessi, che si trovi in rapporti giuridici con l'ente locale, caratterizzati da una prestazione da effettuare all'ente o nel suo interesse, atteso che tale situazione potrebbe determinare l'insorgere di una posizione di conflitto di interessi. In particolare, la locuzione "aver parte", se correlata alla successiva locuzione "nell'interesse del comune" allude alla contrapposizione tra interesse "particolare" del soggetto ed interesse del comune, istituzionalmente "generale", in relazione alle funzioni attribuitegli, e, quindi, sottintende alla situazione di potenziale conflitto di interessi, in cui si trova il predetto soggetto, rispetto all'esercizio imparziale della carica elettiva.

Da quanto sinora detto se ne ricava che l'eventuale causa ostativa all'espletamento del mandato di consigliere ai sensi dell'art. 63, comma 1, n. 2) del d.lgs. 267/2000 si verifica al ricorrere di due presupposti: un presupposto soggettivo, ed un presupposto oggettivo.

Quanto al presupposto soggettivo, occorre muovere dall'inquadramento sistematico dell'istituto dell'impresa familiare delineato dal legislatore. Al riguardo, l'art. 230 bis cod. civ. fornisce una



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

definizione di impresa familiare quale impresa in cui collaborano continuativamente il coniuge, i parenti entro il terzo grado o gli affini entro il secondo.

La norma codicistica, il cui fondamento viene non solo ricondotto all'art. 29 Cost., ma ancor prima agli artt. 35 e 36 Cost., “ha inteso superare quella presunzione di gratuità che in precedenza spesso veniva richiamata per qualificare le prestazioni in ambito familiare, vuoi in ragione di una generica “*causa affectionis vel benevolentiae*”, vuoi in ragione di un contratto atipico di lavoro gratuito, così da ritenere che le stesse non fossero in grado di generare pretese ed obblighi giuridicamente vincolanti, azionabili nei confronti del familiare imprenditore, beneficiario delle prestazioni medesime” (Cass. ss.uu. 18 gennaio 2024, n. 1900). Secondo la maggior parte degli interpreti, la costituzione dell'impresa familiare non ha fondamento contrattuale, trovando fonte nell'effettivo svolgimento di un'attività economica continuativa da parte di più familiari, sicché il singolo partecipante acquista i diritti, e assume i doveri, elencati nell'art. 230-bis cod. civ., in relazione all'attività di lavoro prestata nell'impresa.

Quanto al profilo strutturale, secondo la dottrina e la giurisprudenza prevalenti (Cass. ss.uu. 18 gennaio 2024, n. 1900) l'impresa familiare assume la fisionomia di un'impresa individuale ove il titolare riveste la qualità di imprenditore, con tutti gli obblighi e doveri annessi, “associando” alla partecipazione dell'impresa (di cui ha la titolarità) i propri familiari. Il familiare-imprenditore è illimitatamente responsabile per l'adempimento delle obbligazioni nascenti dai rapporti con i terzi. In caso d'insolvenza è pertanto lo stesso familiare-imprenditore a fallire; il fallimento, quindi, non può essere esteso agli altri componenti l'impresa familiare, i quali corrono soltanto il rischio, una volta che l'azienda sia aggredita dai creditori, di veder vanificato il loro diritto sui beni aziendali. I familiari che prestano la propria opera all'interno dell'impresa familiare godono di una serie di diritti considerati inderogabili, come il diritto vantato da ciascun partecipante al “mantenimento



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

secondo la condizione patrimoniale della famiglia”, nonché il diritto di partecipare “agli utili dell’impresa familiare ed ai beni acquistati con essi nonché agli incrementi dell’azienda, anche in ordine all’avviamento, in proporzione alla quantità e qualità del lavoro prestato”.

Aderendo dunque alla teoria prevalente secondo cui l’istituto in oggetto si sostanzia in un’impresa individuale e non collettiva (“l’esercizio dell’impresa familiare è incompatibile con la disciplina societaria attesa non solo l’assenza nell’art. 230 bis cod. civ. di ogni previsione in tal senso, ma, soprattutto, l’irriducibilità ad una qualsiasi tipologia societaria della specifica regolamentazione patrimoniale ivi prevista in ordine alla partecipazione del familiare agli utili ed ai beni acquistati con essi, nonché agli incrementi dell’azienda, che sono determinati in proporzione alla quantità ed alla qualità del lavoro prestato e non alla quota di partecipazione”, Cass., ss.uu., 6 novembre 2014, n. 23676), è possibile qualificare il diritto dei partecipanti agli utili e agli incrementi come un diritto di credito, ossia quale mera pretesa creditoria dei singoli collaboratori nei confronti del titolare dell’impresa.

Ciò premesso, sulla base delle informazioni fornite nella richiesta di parere, nel caso di specie non sembrerebbero ravvisarsi elementi di incompatibilità del consigliere comunale ai sensi dell’art. 63, comma 1, n. 2 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Ed invero, dalla mera interessenza del consigliere al risultato dell’attività economica dell’impresa di cui è titolare il proprio genitore, non sembrerebbe potersi dedurre l’esistenza di una situazione di contitolarità dell’impresa stessa, in quanto tale implicante la dimostrazione della esistenza del (prerequisito) soggettivo di cui al citato art. 63, comma 1, n. 2. Lo stesso dicasi per quanto attiene alla particolare struttura dell’impresa in questione, nella quale, come sopra chiarito, solo il genitore del consigliere riveste il ruolo di imprenditore (e dunque di sostanziale “amministratore”), senza che al consigliere stesso possa essere attribuita questa qualifica, e/o quella di “dipendente con



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

poteri di rappresentanza o di coordinamento”, neppure in via analogica o con interpretazione estensiva della norma stessa.

Ogni conseguente considerazione sul piano della sussistenza del presupposto oggettivo, pertanto, appare del tutto ininfluyente, non potendosi da essa trarre alcuna conclusione in termini di sussunzione della fattispecie concreta nell’ipotesi di incompatibilità delineata dal legislatore.

Si puntualizza che quelle appena esposte rappresentano le coordinate normative di riferimento, fermo restando che, in conformità al principio generale per cui ogni Organo collegiale è competente a deliberare sulla regolarità dei titoli di appartenenza dei propri componenti, spetterà all’organo consiliare di codesto ente la verifica delle cause ostative all’espletamento del mandato elettivo da parte del consigliere del comune interessato, secondo la procedura disegnata dall’articolo 69 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che garantisce il contraddittorio tra organo ed amministratore interessato, assicurando a quest’ultimo l’esercizio del diritto di difesa e la possibilità di rimuovere entro un congruo termine la preclusione contestata (Cass. 10 luglio 2004, n. 12809).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

3. Incompatibilità del consigliere comunale ex art. 63, comma primo, n. 2) del d. lgs. n. 267/2000

Prot. n. 2870 del 27.01.2025 pubblicato in data 6.11.2025

MASSIMA

Il mandato di consigliere comunale non è compatibile con la carica di Presidente del Consiglio di Amministrazione della S.p.a che gestisce il servizio di fornitura e distribuzione di gas, sulla base di una convenzione stipulata con l'ente locale.

TESTO

È stato chiesto di conoscere l'orientamento di questo Ministero riguardo alla contestabilità della causa di incompatibilità, di cui all'articolo 63, comma 1 n. 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 in capo al consigliere comunale che risulta ricoprire la carica di Presidente del Consiglio di Amministrazione della S.p.a. che detiene la concessione del pubblico servizio di distribuzione del gas su l'intero territorio comunale, dietro il versamento di un canone annuale all'ente locale, a titolo di corrispettivo.

Tanto premesso, in punto di diritto, si osserva che le cause ostative all'espletamento del mandato elettivo si individuano nell'articolo 63 del decreto legislativo 267 del 2000 (TUOEL). In particolare, secondo le previsioni normative di cui all'art. 63, comma primo, n. 2 del TUOEL: "Non può ricoprire la carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale: (...) colui che, come titolare, amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento ha parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti, nell'interesse del comune o della provincia, ovvero in società ed imprese volte al profitto di privati, sovvenzionate da detti enti in modo continuativo, quando le sovvenzioni non siano dovute in forza di una legge dello Stato o della regione".



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

L'istituto della incompatibilità risponde al fine di assicurare un corretto adempimento del mandato elettivo sotto il profilo del buon andamento e dell'imparzialità dell'amministrazione. Esso disciplina le cc.dd. "incompatibilità d'interessi", le quali mirano ad impedire che possano candidarsi all'esercizio delle funzioni della carica elettiva soggetti portatori di interessi contrastanti con quelli del comune o che si trovino comunque in condizioni che ne possano compromettere l'imparzialità (Corte Costituzionale, sentenza 20 febbraio 1997, n 44).

Come già evidenziato nel parere fornito da questo Ministero in data 13 maggio 2022 (pubblicato nella sezione dedicata del sito internet istituzionale del Ministero dell'Interno), l'ipotesi contemplata dal comma 1, n. 2, del menzionato art. 63, si basa su un duplice presupposto: il primo di natura soggettiva ed il secondo di natura oggettiva.

Sul piano soggettivo, è necessario che l'interessato rivesta la qualità di "titolare" (ad esempio, di impresa individuale), di "amministratore" (ad esempio, di società di persone o di capitali) ovvero di "dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento". In sostanza, le qualità soggettive individuate rimandano a cariche legittimanti poteri gestionali e decisionali.

Inoltre, afferma la Corte di Cassazione che il legislatore, definendo le modalità di partecipazione al servizio, attraverso l'utilizzo degli avverbi "direttamente o indirettamente" – abbia voluto rafforzare l'effettività della norma, limitando l'esercizio del diritto di elettorato passivo non soltanto al soggetto per il quale il conflitto di interessi sia immediatamente e formalmente riferibile, in quanto titolare, amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento ma anche al soggetto considerato "reale" portatore dell'interesse "particolare", potenzialmente confliggente con quelli "general", connessi all'esercizio della carica elettiva" (Cass. Civ., sez. I, sentenza 16 gennaio 2004, n. 550, cit.).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

Dal punto di vista oggettivo, è necessario che l'amministratore locale, rivestito di tali qualità, abbia parte in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti, nell'interesse del comune.

La locuzione “aver parte” allude alla contrapposizione tra interesse “particolare” del soggetto ed interesse “generale” del comune, in relazione alle funzioni attribuitegli e quindi ad una situazione di potenziale conflitto di interessi del predetto soggetto, rispetto all'esercizio imparziale del mandato. Comprende anche forme di partecipazione eterogenee, essendo irrilevante la natura, pubblicistica o privatistica, dello strumento prescelto dall'ente locale per la realizzazione delle proprie finalità istituzionali.

L'espressione “servizi” non allude soltanto ai “servizi pubblici” locali, come sono tradizionalmente intesi, gestiti in proprio dall'ente locale o affidati alla gestione di altri soggetti, pubblici o privati ma comprende, appunto, qualsiasi tipo di servizio svolto “nell'interesse del comune”. La formulazione assai ampia della disposizione di cui all'art. 63, comma I, n. 2, con riferimento alla espressione “servizi”, è giustificata dalla ratio alla quale si ispira, che intende comprendere in essa ogni tipologia di attività “che l'ente locale, nell'ambito dei propri compiti istituzionali e mediante l'esercizio dei poteri normativi ed amministrativi attribuitigli, fa e considera proprie. In altri termini, il servizio nell'interesse del Comune, e in questo senso, pubblico, può comprendere una qualsiasi attività istituzionale del Comune (o una fase di essa, organizzata in servizio, nella misura in cui, di norma, non sia implicato l'esercizio di poteri autoritativi dell'ente locale” (Cass. Civ. sez. I, sentenza 16 gennaio 2004, n. 550).

Altrettanto ampia deve ritenersi la categoria dell'esazione di diritti e della somministrazione o appalti svolti in favore dell'ente.

La suddetta causa di incompatibilità riguarda “tutti coloro che abbiano posto in essere con il comune un rapporto giuridico, con carattere di relativa durata, in virtù del quale essi siano tenuti



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

ad effettuare al comune, o a terzi nell'interesse o per conto del comune, prestazioni ripetentesi nel tempo in modo che si determini un conflitto, sia pure potenziale, fra i propri interessi e quelli dell'ente nel corso dell'adempimento degli obblighi rispettivamente assunti" (Corte d'Appello Campobasso, Sent. 27 gennaio 2011, n. 7).

Orbene, il servizio di fornitura e distribuzione di gas rientra chiaramente nella nozione di "servizio" come sopra delineato, pertanto, per quanto rappresentato, si ritiene che il mandato di consigliere comunale non sia compatibile con la carica di Presidente del Consiglio di Amministrazione di una società che gestisce il suddetto servizio, sulla base di una convenzione stipulata con l'ente locale.

In tal senso depongono sia le linee ermeneutiche fornite dalle pronunce giurisprudenziali sia la ratio della prospettata fattispecie d'incompatibilità.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

4. Incompatibilità ex art. 63, comma 1, n. 4), d. lgs 267/2000, quando vi è un giudizio pendente tra il comune e un consigliere comunale

Prot. n. 1302 del 17.01.2025, pubblicato in data 22.04.2022

MASSIMA

Sussiste la causa di incompatibilità prevista dall'art. 63, comma 1, n. 4), quando vi è un giudizio pendente tra il comune e un consigliere comunale. Se i termini, di cui all'art. 69 tuel, assegnati al consiglio comunale per la verifica della incompatibilità fossero considerati ordinatori e non perentori, si ritiene non sia possibile sospendere il procedimento di verifica già avviato in attesa dell'esito del contenzioso, né decidere con una convalida con riserva perché ciò vanificherebbe la ratio dell'art. 41 tuel che richiede la verifica della legittima costituzione dell'organo consiliare come primo adempimento.

TESTO

Viene richiesto l'orientamento di questo Ministero riguardo alla contestabilità della causa di incompatibilità, di cui all'articolo 63 comma 1 n. 4 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 a causa di un contenzioso tra un consigliere e un Comune in relazione a sanzioni amministrative comminate ai sensi del regolamento comunale sulla pubblicità.

Al riguardo, con nota Prot. n. 1302 del 17.01.2022, si osserva, in punto di diritto, che l'articolo 63 comma 1 del decreto legislativo 267 del 2000 individua le cause ostative all'espletamento del mandato elettivo. In particolare, l'articolo 63 comma 1 n. 4 del Tuel citato dispone che "non può ricoprire la carica di Sindaco, Presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale, ... colui che ha lite pendente in quanto parte di un procedimento civile o amministrativo, rispettivamente con il Comune o con la Provincia". Si evidenzia che le cause di incompatibilità di cui alla norma citata, ascrivibili al novero delle c.d. incompatibilità d'interessi,



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

hanno la finalità di impedire che possano concorrere all'esercizio delle funzioni dei consigli comunali soggetti portatori di interessi confliggenti con quelli dell'ente locale o i quali si trovino comunque in condizioni che ne possano compromettere l'imparzialità (cfr. Corte Costituzionale, sentenza 20 febbraio 1997 n. 44, sentenza 24 giugno 2003 n. 220). Il diritto di elettorato passivo, quale diritto fondamentale, intangibile nel suo contenuto di valore ed annoverabile tra i diritti inviolabili riconosciuti e garantiti dall'articolo 2 della Costituzione, può essere esclusivamente disciplinato dalla legge che può limitarlo soltanto al fine di realizzare altri interessi costituzionali parimenti fondamentali e generali; pertanto, essendo le disposizioni normative in materia di ineleggibilità e di incompatibilità di stretta interpretazione ed applicazione, le stesse non sono suscettibili di interpretazione analogica (Corte Cost. 44/1997; Cass. Civ. sez. I n. 28504/2011). In relazione alla ipotesi specifica di cui all'art. 63 comma 1 n. 4 del Tuel, la giurisprudenza di legittimità precisa in maniera costante che, per la sussistenza della predetta causa di limitazione all'espletamento del mandato elettivo è necessario fare riferimento al concetto tecnico di parte in senso processuale. Le parti del processo sono individuabili nei soggetti che, a seguito del compimento di determinati atti processuali (proposizione della domanda, costituzione del processo), assumono la qualità e la conseguente titolarità di una serie di poteri e facoltà processuali. Dunque, secondo opinione condivisa in dottrina e in giurisprudenza, parte in senso processuale non è il soggetto meramente interessato all'esito della lite né tutti coloro interessati ad ottenere un vantaggio dalla pronuncia giurisdizionale in quanto, opinando in tal senso, si aprirebbe il varco ad una compressione ingiustificata del diritto costituzionalmente garantito di ricoprire una carica amministrativa. Tale orientamento, sostenuto dalla giurisprudenza (Cass. Civ. sez. I 19.05.2001 n. 6880; Corte Cost. sent. 240/2008), risulta condiviso in maniera unanime anche dalla dottrina. Deve trattarsi, dunque, di una effettiva controversia giudiziaria e non di una lite potenziale o di un



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

contrasto potenziale, o reale, di interessi. La “lite” deve riflettere uno scontro di interessi tra le parti che devono risultare contrapposte. Per “lite pendente”, quindi, deve intendersi la pendenza di una controversia giudiziaria e non risulta sufficiente la mera constatazione dell’esistenza di un procedimento civile o amministrativo nel quale siano coinvolti, attivamente o passivamente, l’eletto o l’ente ma occorre che a tale dato formale corrisponda una concreta contrapposizione di parti, ossia una reale situazione di conflitto, onde sussiste l’esigenza di evitare che il conflitto di interessi, che ha determinato la lite, possa orientare le scelte dell’eletto in pregiudizio per l’ente o, comunque, possa ingenerare all’esterno, sospetti a riguardo (cfr. Cass. Civ. sez. I n. 10335 del 28.07.2001). Ai fini della sussistenza della causa di incompatibilità della lite pendente con il Comune non sono, infine, sindacabili i motivi del giudizio pendente, dovendo unicamente rilevarsi il dato formale ed obiettivo di tale pendenza che esaurisce, ex se, il presupposto dell’incompatibilità che continuerà a perdurare per tutta la durata del contenzioso in essere indipendentemente dai possibili e futuri sviluppi processuali (Cass. Civ. sez. I n. 1666 del 1991). Sulla scorta delle coordinate normative e giurisprudenziali sopra delineate, e poiché pende un giudizio in cui il Comune e il consigliere sono parti contrapposte, sussiste nei confronti dell’amministratore la causa di incompatibilità di cui all’art. 63 comma 1 n. 4 Tuel. Resta fermo che, in conformità al principio generale per cui ogni organo collegiale è competente a deliberare sulla regolarità dei titoli di appartenenza dei propri componenti, spetta al consiglio comunale la verifica della sussistenza di cause ostative all’espletamento del mandato elettivo, secondo la procedura di cui all’art. 69 Tuel che garantisce il contraddittorio tra organo ed amministratore interessato, assicurando a quest’ultimo l’esercizio del diritto di difesa e la possibilità di rimuovere entro un congruo termine la causa ostativa contestata (Cass. Civ. 12809/2004). Viene richiesto, inoltre, se è di carattere perentorio il termine di cui all’art. 69 citato per la contestazione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

dell'incompatibilità e la sua successiva trattazione in consiglio nonché se sussista la possibilità di sospendere il procedimento in attesa della definizione del giudizio. Si rappresenta che non si rinvencono pronunce specifiche sulla natura dei termini ivi previsti, registrandosi, invece, puntuali orientamenti riguardanti i termini riportati in altre disposizioni del Tuoel che, in via generale, è utile richiamare. In particolare, il Consiglio di Stato (n.640/2006), con riferimento all'art. 40 comma 1 del Tuoel a mente del quale "la prima seduta del consiglio comunale (..) deve tenersi entro il termine di dieci giorni dalla convocazione", ha evidenziato che "il termine di dieci giorni stabilito dall'art. 40 comma 1 del d.lgs. 267/2000 per la prima seduta del consiglio comunale dopo la sua elezione, non è perentorio ma è solo acceleratorio, rivolto com'è a far effettuare, con la maggiore sollecitudine possibile, i primi adempimenti del consiglio comunale stabiliti dall'art. 41 del Tuoel, perché questo possa entrare quanto prima nel pieno delle sue funzioni. L'art. 40 citato non conferisce espressamente carattere di perentorietà al termine in questione né tale carattere può desumersi in via di interpretazione, giacché, a parte la considerazione ora espressa è evidente che la norma impone incombenze ineludibili e quindi da ottemperare anche oltre il predetto termine". Nella stessa pronuncia, il Consiglio di Stato afferma che neanche il termine stabilito dall'art. 38 comma 8 Tuoel per la surrogazione dei consiglieri dimissionari ha natura perentoria non essendo collegato alla sua eventuale inosservanza alcun effetto sanzionatorio. Ad avviso del Consiglio di Stato, la disposizione in esame, per la quale il consiglio deve procedere alla surroga entro e non oltre dieci giorni, non ha affatto reso perentorio il predetto termine non collegando alcun effetto all'eventuale superamento dello stesso ma ha solo accentuato il suo carattere acceleratorio. Ciò detto, quand'anche i termini di cui all'art. 69 fossero considerati ordinatori e non perentori, per natura finalizzati ad accelerare l'esito del procedimento, si ritiene che non sia possibile sospendere il procedimento di verifica già avviato in attesa dell'esito del contenzioso, né tantomeno decidere



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

con una “convalida con riserva” e ciò in considerazione del fatto che i tempi processuali sono non preventivabili, e che si verrebbe a vanificare la ratio dell’art. 41 comma 1 Tuoel che richiede come primo adempimento la verifica della legittima costituzione dell’organo consiliare laddove chiaramente dispone che "nella prima seduta il consiglio comunale (..) prima di deliberare su qualsiasi altro oggetto (..) deve esaminare la condizione degli eletti a norma del capo II titolo III e dichiarare la ineleggibilità di essi quando sussista alcuna delle cause ivi previste, provvedendo secondo la procedura indicata nell’art. 69".



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

5. Incompatibilità di consigliere comunale ex art. 63, comma 1, n. 2) e n. 4) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Prot. n. 37653 del 27.11.24, pubblicato in data 8.07.2025

MASSIMA

Soltanto in caso di effettiva partecipazione, diretta o indiretta, del consigliere comunale al capitale sociale della società aggiudicataria di appalti nell'interesse del Comune sussiste l'incompatibilità di cui all'art. 63, comma 1, n. 2 del d.lgs. n. 267/2000. Quanto all'ulteriore ipotesi di cui all'art. 63, comma 1, n. 4 del d.lgs. n. 267/2000, la stessa si verifica esclusivamente qualora vi sia una lite pendente, di natura civile o amministrativa, che veda contrapposti l'ente e il consigliere comunale.

TESTO

È stato chiesto di conoscere l'orientamento di questo Ministero riguardo alla presunta incompatibilità di un consigliere comunale, ai sensi dell'art. 63, comma 1, n. 2 e n. 4 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

In particolare, è stato evidenziato che una S.r.l. ha presentato ricorso al TAR per l'annullamento, previa sospensiva, di una determinazione della Regione di aggiudicazione di un lotto di gara del servizio di trasporto scolastico per i Comuni della stessa Regione, nello specifico del Comune in oggetto.

Nella richiesta di parere si dà inoltre atto i) che la stessa società risulta altresì appaltatrice del servizio di Trasporto Pubblico Locale del medesimo Comune, e ii) che il consigliere comunale, secondo le evidenze acquisite presso il Registro delle Imprese, ricopre le cariche e qualifiche ivi descritte, ed in particolare la carica di Presidente del Consiglio di amministrazione di una seconda S.r.l. (che, come si dirà in appresso, detiene una partecipazione al capitale sociale della prima S.r.l.).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

Al riguardo, si osserva quanto segue:

l'articolo 63, comma 1, n. 2) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 dispone che non può ricoprire la carica di Sindaco, Presidente della Provincia, consigliere comunale, provinciale o circoscrizionale, [...] colui che, come titolare, amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento ha parte, direttamente o indirettamente, in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni o appalti, nell'interesse del comune.

Orbene, detta causa di incompatibilità è ascrivibile al novero delle c.d. incompatibilità d'interessi, che hanno la finalità di impedire che possano concorrere all'esercizio delle funzioni dei consigli comunali soggetti portatori di interessi confliggenti con quelli dell'ente locale o i quali si trovino comunque in condizioni che ne possano compromettere l'imparzialità (cfr. Corte Costituzionale 20 febbraio 1997 n. 44, e 24 giugno 2003 n. 220).

Essa in particolare è finalizzata ad evitare che la medesima persona fisica rivesta contestualmente la carica di amministratore di un comune e la qualità di titolare (e/o amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento) di un soggetto che si trovi in rapporti giuridici con l'ente locale, caratterizzati da una prestazione da effettuare all'ente o nel suo interesse, atteso che tale situazione potrebbe determinare l'insorgere di una posizione di conflitto di interessi.

Quanto agli avverbi "direttamente e indirettamente" utilizzati dal legislatore, come questo Ministero ha avuto modo di chiarire nel parere del 13 maggio 2022, essi mirano ad includere nel divieto in parola anche quelle fattispecie nelle quali – tramite una partecipazione indiretta al capitale della società che presti un determinato servizio, o che risulti aggiudicataria di un appalto, nell'interesse del Comune – possa ritenersi configurato il presupposto soggettivo di cui al primo lemma utilizzato dal legislatore ("titolare"), ai fini della sussistenza dell'ipotesi di incompatibilità di cui all'art. 63, comma 1, n. 2).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

La Corte di Cassazione, a tal proposito, ha precisato che detti avverbi – che, nella disposizione in esame, seguono la locuzione “ha parte” – debbono intendersi riferiti non già alla condizione oggettiva, bensì a quella soggettiva; in altri termini, il legislatore, qualificando il modo della partecipazione al servizio, ha inteso, specificamente, rafforzare l’effettività della norma e limitare il diritto di elettorato passivo non soltanto nei confronti del soggetto, al quale, in ragione della partecipazione al servizio con una determinata qualità soggettiva (titolare, amministratore, dipendente con poteri di rappresentanza o di coordinamento), il conflitto di interessi sia immediatamente e formalmente riferibile, ma, con un chiara finalità antielusiva, anche nei confronti del soggetto che debba, secondo le circostanze del caso concreto, considerarsi come il “reale” portatore dell’interesse “particolare” potenzialmente confliggente con quelli “general” connessi all’esercizio della carica elettiva (cfr. Cass. 8 agosto 2003, n.11959; Cass., 16 gennaio 2004, n.550; sentenze citate nel parere del 13 maggio 2022 di questo Ministero).

Ciò posto, nel caso di specie occorre verificare la sussistenza di entrambi i presupposti di cui all’art. 63, comma 1, n. 2. Per quanto riguarda il presupposto soggettivo, si tratta di appurare se il consigliere risulti titolare “direttamente o indirettamente” di una quota di partecipazione al capitale della prima S.r.l. sopra citata, così da aver parte, direttamente o indirettamente, negli appalti assegnati a detta società nell’interesse del Comune in oggetto.

Al riguardo, dalle evidenze acquisite – ed in particolare dalla visura camerale – risulta che il capitale sociale della seconda S.r.l. è interamente detenuto da una terza S.r.l.

Pertanto, laddove da un’ulteriore verifica presso il Registro delle Imprese dovesse emergere che il consigliere detenga, a sua volta direttamente o indirettamente, una partecipazione al capitale sociale della terza S.r.l., se ne potrebbe inferire la ricorrenza del suddetto presupposto soggettivo.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

Sotto il profilo oggettivo, invece, bisogna valutare se, all'attualità, la prima S.r.l. risulti aggiudicataria di appalti nell'interesse del Comune in oggetto.

Al riguardo, occorre rilevare che, alla luce di quanto indicato nella richiesta di parere, a seguito dell'anzidetta determinazione della Regione la prima S.r.l. (il cui capitale sociale è al 49% detenuto dalla seconda S.r.l.) è parte i) del servizio di trasporto scolastico (per il cui annullamento la società stessa ha presentato ricorso al TAR con richiesta di sospensiva) e ii) del servizio di Trasporto Pubblico Locale del Comune in oggetto.

È dunque opinione di questo Ministero che nel caso di specie - assumendo che la prima S.r.l. continui ad essere aggiudicataria di uno, od entrambi, gli appalti suddetti - ove da ulteriori visure camerali dovesse emergere che il consigliere comunale detenga personalmente, direttamente o indirettamente, una partecipazione al capitale della terza S.r.l. (che attraverso la seconda S.r.l. partecipa al capitale della prima S.r.l. con una quota del 49%), per lo stesso consigliere sussisterebbero elementi di incompatibilità, avuto riguardo all'ipotesi contemplata all'art. 63, comma 1, n. 2) del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

Quanto invece alla causa ostativa all'espletamento del mandato di cui all'art. 63, comma 1, n. 4 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, secondo cui "non può ricoprire la carica di Sindaco, Presidente della Provincia, consigliere comunale, consigliere metropolitano, provinciale o circoscrizionale [...] colui che ha lite pendente, in quanto parte di un procedimento civile od amministrativo, rispettivamente, con il comune o la provincia", si osserva quanto segue.

Anche detta causa di incompatibilità, ascrivibile al novero delle c.d. incompatibilità d'interessi, ha la finalità di impedire che possano concorrere all'esercizio delle funzioni dei consigli comunali soggetti portatori di interessi confliggenti con quelli dell'ente locale o i quali si trovino comunque in condizioni che ne possano compromettere l'imparzialità.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

In relazione a questa ulteriore, e specifica, ipotesi di incompatibilità la giurisprudenza di legittimità precisa in maniera costante che, per la sussistenza della stessa, è necessario fare riferimento al concetto tecnico di parte in senso processuale.

Le parti del processo sono individuabili nei soggetti che, a seguito del compimento di determinati atti processuali (proposizione della domanda, costituzione del processo), assumono la qualità e la conseguente titolarità di una serie di poteri e facoltà processuali.

Deve trattarsi, dunque, di una effettiva controversia giudiziaria (civile o amministrativa) e non di una lite potenziale o di un contrasto potenziale, o reale, di interessi.

Per “lite pendente”, quindi, deve intendersi la pendenza di una controversia giudiziaria e non risulta sufficiente la mera constatazione dell’esistenza di un procedimento civile o amministrativo nel quale siano coinvolti, attivamente o passivamente, l’eletto o l’ente ma occorre che a tale dato formale corrisponda una concreta contrapposizione di parti, ossia una reale situazione di conflitto, onde sussiste l’esigenza di evitare che il conflitto di interessi, che ha determinato la lite, possa orientare le scelte dell’eletto in pregiudizio per l’ente, o comunque possa ingenerare all’esterno sospetti a riguardo (cfr. Cass. 28 luglio 2001, n. 10335).

Ciò posto, nel caso di specie, dalle evidenze acquisite risulta che il contenzioso pendente innanzi al TAR (“per l’annullamento, previa sospensiva della determinazione della Regione”), nei confronti della Regione (e non nei confronti del Comune) sia stato promosso dalla prima S.r.l., e non dal consigliere comunale.

Come evidenziato da questo Ministero nel precedente parere del 7 maggio 2021, l’art. 63, comma 1, n. 4 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 è chiaro nel richiedere anzitutto, ai fini dell’accertamento della situazione di incompatibilità “la qualità di parte “processuale” di una vertenza sia in capo alla persona fisica dell’amministratore che rispetto all’ente locale”.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

Condizione che nel caso di specie nessuno dei due soggetti riveste (neppure il Comune in oggetto si è costituito nel giudizio innanzi al TAR, secondo le evidenze acquisite).

Tanto premesso, è opinione di questo Ministero che in relazione alla specifica ipotesi di cui al n. 4 dell'art. 63, comma 1, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 non si ravviserebbero elementi di incompatibilità.

Si puntualizza che quelle appena esposte rappresentano le coordinate normative di riferimento, fermo restando che, in conformità al principio generale per cui ogni Organo collegiale è competente a deliberare sulla regolarità dei titoli di appartenenza dei propri componenti, spetterà all'organo consiliare dell'ente la verifica delle cause ostative all'espletamento del mandato elettivo da parte del consigliere del comune interessato, secondo la procedura disegnata dall'articolo 69 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che garantisce il contraddittorio tra organo ed amministratore interessato, assicurando a quest'ultimo l'esercizio del diritto di difesa e la possibilità di rimuovere entro un congruo termine la preclusione contestata (Cass. 10 luglio 2004, n. 12809).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

6. Incompatibilità del consigliere comunale ai sensi dell'art. 63, comma 1, n. 6) del d. lgs. n. 267/2000

Prot. n. 24865 del 19/08/2025 pubblicato in data 6.11.2025

MASSIMA

La sospensione delle procedure esecutive, conseguente all'adesione da parte del consigliere comunale interessato alla definizione agevolata del debito nei confronti dell'ente comunale, non può ritenersi idonea ad escludere la causa di incompatibilità di cui all'art. 63, comma 1, n. 6 del TUOEL.

TESTO

È stato chiesto un parere concernente la possibile sussistenza della causa di incompatibilità prevista dall'articolo 63, comma 1, n. 6), del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in capo ad un consigliere comunale nei cui confronti risultano essere stati notificati, da parte dell'Amministrazione comunale, atti ingiuntivi afferenti imposte e tributi locali, nonché sanzioni amministrative.

Più precisamente, a seguito di verifiche effettuate nei confronti degli amministratori comunali, è emerso che un consigliere comunale risulta debitore nei confronti dell'Ente per il mancato pagamento di tributi locali, quali IMU e TARI, nonché per sanzioni amministrative derivanti da violazioni del codice della strada. A fronte dell'ingiunzione di pagamento notificata per l'omesso versamento, il consigliere è stato successivamente ammesso alla definizione agevolata delle entrate comunali non riscosse, ai sensi dell'articolo 17-bis del decreto legge 30 marzo 2023, n. 34 (convertito con modificazioni dalla legge 26 maggio 2023, n. 56), con delibera del Consiglio Comunale n. 43, del 20 luglio 2023.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

È stata dunque concessa una rateizzazione del debito in diciotto rate trimestrali, delle quali il consigliere comunale ha puntualmente adempiuto al pagamento di tutte quelle sinora giunte a scadenza.

Tanto premesso, si chiede se la sospensione delle procedure esecutive, conseguente all'adesione da parte del consigliere comunale interessato alla definizione agevolata del debito nei confronti dell'ente comunale, possa ritenersi idonea a escludere la causa di incompatibilità prevista dall'art. 63, comma 1, n. 6 del TUOEL.

In relazione alla questione esposta, si richiamano le cause di incompatibilità disciplinate dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, il quale, all'art. 63, comma 1, n. 6 dispone che non può ricoprire la carica di sindaco, presidente della provincia, consigliere comunale, consigliere metropolitano, provinciale o circoscrizionale "colui che, avendo un debito liquido ed esigibile, rispettivamente, verso il comune o la provincia ovvero verso istituto od azienda da essi dipendenti è stato legalmente messo in mora ovvero, avendo un debito liquido ed esigibile per imposte, tasse e tributi nei riguardi di detti enti, abbia ricevuto invano notificazione dell'avviso di cui all'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602".

L'art. 63, comma 1, n. 6 del TUOEL contempla, quindi, due distinte ipotesi di incompatibilità; in riferimento alla prima, non può ricoprire la carica di amministratore pubblico sopra indicato colui che, avendo un debito liquido ed esigibile, rispettivamente, verso il comune o la provincia, ovvero, verso istituto od azienda da essi dipendenti sia stato legalmente messo in mora.

A tal proposito, questa Amministrazione, ha più volte precisato, in pregressi pareri che, affinché un debito possa definirsi "liquido" ed "esigibile", quest'ultimo deve essere determinato nel suo ammontare e deve essere maturato il termine per il suo pagamento; lo stesso, inoltre, non deve



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

essere sottoposto a termine né a condizione ed il debitore, deve essere esattamente individuato (Cfr. Ministero dell'Interno, Parere del 24 febbraio 2015 e del 30 luglio 2020).

La seconda ipotesi contempla l'incompatibilità di colui che avendo un debito liquido ed esigibile per imposte, tasse e tributi nei riguardi di detti enti, abbia ricevuto invano notificazione dell'avviso di cui all'articolo 46 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973 n. 602.

Per i debiti tributari quindi, a differenza dell'ipotesi precedente, la norma prevede espressamente, come elemento costitutivo della causa d'incompatibilità, non soltanto la liquidità ed esigibilità del debito, ma anche la notificazione dell'avviso di messa in mora di cui al D.P.R. n. 602 del 1973, art. 46.

L'art. 46 sopra richiamato, negli anni, è stato oggetto di variazioni nel suo contenuto originario, pertanto, per avviso di messa in mora può essere inteso "quell'atto avente, nell'attuale sistema di riscossione, una funzione assimilabile a quella già svolta dall'avviso di mora disciplinato dall'originario art. 46 (...) idoneo a cristallizzare definitivamente un accertamento definitivo del debito tributario e a consentire l'espropriazione forzata" (Cfr. Cass. Civ., Sez. I, n. 10947/2015). A partire dal primo gennaio 2020, ai sensi dell'art. 1 comma 792 della legge 27 dicembre 2019, n. 160, anche con riferimento ai rapporti pendenti, le attività di riscossione degli enti locali, relative ai tributi di propria competenza, sono state potenziate, disponendo che l'avviso di accertamento relativo al tributo dell'ente e gli atti finalizzati alla riscossione delle entrate patrimoniali emessi dagli enti e dai soggetti affidatari, nonché, il relativo provvedimento di irrogazione della sanzione devono contenere anche "l'intimazione ad adempiere" entro il termine di presentazione del ricorso, ovvero, nel caso di entrate patrimoniali, entro sessanta giorni dalla notifica dell'atto finalizzato alla riscossione delle entrate.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

Gli atti, inoltre, devono anche indicare espressamente che decorso il termine utile per la proposizione del ricorso ovvero decorsi sessanta giorni dalla notifica dell'atto finalizzato alla riscossione delle entrate patrimoniali, gli stessi acquistano efficacia di titolo esecutivo, idoneo ad attivare le procedure esecutive e cautelari.

Tanto premesso, il richiamo dell'art. 46 del D.P.R. n. 602 del 1973 nell'art. 63, n. 6 del TUOEL deve quindi intendersi come necessariamente riferito all'avviso di accertamento che nel caso venga notificato ma non impugnato dal contribuente, esso stesso svolge la medesima funzione della messa in mora, in qualità di atto idoneo a fissare definitivamente l'esistenza del debito tributario, consentendo l'esproprio forzato.

Ciò detto, in merito alla rateizzazione del debito, si osserva, in linea con quanto già chiarito in precedenti pronunciamenti di questa Amministrazione (cfr. Ministero dell'Interno, parere del 1° ottobre 2021), che l'insorgere dell'obbligo di adempiere al pagamento è strettamente connesso al sorgere del diritto di credito in capo al comune e a nulla rileva la concessione da parte dell'ente di un piano di rientro al fine di far venire meno la sussistenza della causa di incompatibilità. In caso di concessione della rateizzazione, infatti, è solo il pagamento dell'ultima rata del piano ad estinguere il debito e, dunque, a far cessare il conflitto di interesse derivante dalla contestuale posizione di amministratore dell'ente e debitore dello stesso.

Sul piano civilistico, infatti, la mera istanza di rateizzazione del debito tributario non può valere, di per sé, come novazione (art. 1230 cod. civ.) delle obbligazioni tributarie. A1 riguardo la Corte di Cassazione ha recentemente ribadito che "l'atto con il quale le parti convengono la modificazione quantitativa della prestazione o il differimento della scadenza per l'adempimento di un'obbligazione, non costituisce una novazione e non comporta, dunque, l'estinzione dell'obbligazione originaria, restando assoggettato, per la sua natura contrattuale, alle ordinarie



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

regole sulla validità; la novazione oggettiva esige, invero, l'*animus novandi*, cioè l'inequivoca, comune, intenzione di entrambe le parti di estinguere l'originaria obbligazione, sostituendola con una nuova, e l'*aliquid novi*, inteso come mutamento sostanziale dell'oggetto della prestazione o del titolo del rapporto" (Cfr. Cass., Sez. 1, 21 gennaio 2008, n. 1218; Cass., Sez. 3, 9 marzo 2010, n. 5665; Cass., Sez. 1, 6 luglio 2010, n. 15980; Cass., Sez. Lav., 29 ottobre 2018, n. 27390; Cass., Sez. Un., 24 dicembre 2018, n. 33367; Cass., Sez. 2, 14 settembre 2022, n. 27028; Cass., Sez., 23 marzo 2023, n. 8347; Cass., Sez. 5, 25 maggio 2023, n. 14670).

Gli effetti che la rateizzazione determina, aggiunge la Corte di Cassazione, sono quelli "di una modalità di estinzione dell'obbligazione che lascia inalterato il titolo e l'oggetto della stessa, assegnando al contribuente il mero vantaggio del pagamento frazionato (Cfr. Cass., Sez. 6-5, 9 settembre 2022, n. 26515)".

Alla luce delle considerazioni sopra esposte, questo Ministero ritiene che, nella fattispecie in esame, si configuri, per l'amministratore in oggetto, una situazione di incompatibilità con la carica di consigliere comunale, ai sensi dell'art. 63, comma 1, n. 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

7. Incompatibilità ex art. 65 d. lgs 267/2000 – ipotesi di cumulo della carica di consigliere comunale con quella di assessore di altro comune.

Prot. n. 13080 del 16.04.2024 pubblicato in data 6.11.2025

MASSIMA

Nell'ipotesi di cumulo della carica di consigliere comunale con quella di assessore di altro comune, non trovano applicazione le norme in tema di incompatibilità tra cariche pubbliche.

TESTO

È stato chiesto di conoscere l'orientamento di questo Ministero riguardo alla contestabilità della causa di incompatibilità ad un consigliere comunale nominato assessore esterno presso altro comune. Nel caso in specie, un consigliere di un comune, con popolazione inferiore ai 15.000 abitanti, è stato nominato assessore esterno alle politiche sociali presso altro comune, con popolazione superiore a 15.000 abitanti. In relazione alla questione esposta, vengono in rilievo le previsioni normative di cui all'art. 47, 64 e 65 del d. lgs. n. 267/2000. Ai sensi dell'art.47 del TUOEL, comma 3, "Nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e nelle province gli assessori sono nominati dal sindaco o dal presidente della provincia, anche al di fuori dei componenti del consiglio, fra i cittadini in possesso dei requisiti di candidabilità, eleggibilità e compatibilità alla carica di consigliere". L'art.64 del TUOEL, rubricato "Incompatibilità tra consigliere comunale e provinciale e assessore nella rispettiva giunta", al comma 2, introduce l'incompatibilità tra la carica di consigliere comunale e quella di assessore nella rispettiva giunta. Le disposizioni di cui all'art. 65 disciplinano le residuali ipotesi di incompatibilità. Il comma 2, infatti, recita testualmente che: "Le cariche di consigliere comunale e circoscrizionale sono incompatibili, rispettivamente, con quelle di consigliere comunale di altro comune e di consigliere circoscrizionale di altra circoscrizione, anche di altro comune". Al terzo comma, aggiunge che:



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

“La carica di consigliere comunale è incompatibile con quella di consigliere di una circoscrizione dello stesso o di altro comune”. Nel dettato normativo di cui al d. lgs. 267/2000 non si rinviene alcuna altra norma che preveda espressamente l’incompatibilità tra consigliere comunale ed assessore esterno di altro comune. Al riguardo si ritiene di confermare le conclusioni rassegnate da questo Ministero, in appositi pareri, formulati in esito a quesiti relativi a casi analoghi, in accordo all’avviso del Consiglio di Stato (parere n. 3376/20008 del 22 ottobre 2008). Il Supremo Consesso amministrativo, pur rinvenendo, in un’ipotesi analoga a quella in esame, la medesima ratio sottesa all’incompatibilità di cui all’art. 65, comma 2, TUOEL (prevenzione di un’eventuale ed episodica sovrapposizione di ruoli e competenze riguardo affari che possono essere di comune interesse tra i due Enti locali), ha concluso per l’impossibilità di estendere analogicamente la predetta norma, attesa la valenza del “principio interpretativo generale – applicativo del principio di legalità – per cui i privilegi odiosi (cioè le norme che restringono eccezionalmente diritti di status), sono di stretta interpretazione: principio che, come è noto, è codificato dall’art. 14 delle disposizioni sulla legge in generale (c.d. preleggi), in forza del quale le leggi che fanno eccezione a regole generali o ad altre leggi non si applicano oltre i casi e i tempi da esse considerati”. (C. Stato n. 3376/20008 del 22 ottobre 2008). Ad analoga conclusione giunge la Corte dei Conti, che chiamata a pronunciarsi sulla configurabilità di danno erariale in caso affine, ribadisce che: “*in ossequio al principio di stretta legalità, al quale occorre fare riferimento nelle materie coperte da riserva assoluta di legge, è vietata l'estensione, in via analogica, di cause di incompatibilità non espressamente previste*” (Corte dei Conti, sez. I, 23 luglio 2009, n. 501). Per quanto sopra rappresentato, si ritiene che, nell’ipotesi di cumulo della carica di consigliere comunale con quella di assessore di altro comune, non trovano applicazione le norme in tema di incompatibilità tra cariche pubbliche.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

8. Diritto al rimborso degli oneri previdenziali e assistenziali da parte degli amministratori locali non dipendenti – art. 86, comma 2, del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000.

Prot. 32428 del 09.10.2025 pubblicato in data 10.11.2025

MASSIMA

L'erogazione del contributo forfettario riconosciuto ai lavoratori non dipendenti deve essere oggetto di espressa richiesta da parte dell'amministratore interessato. La valutazione delle concrete condizioni di esercizio del diritto di credito del singolo amministratore spetta al singolo comune, attraverso un approccio casistico, e rientra nella cognizione del giudice ordinario competente a pronunciarsi su situazioni giuridiche soggettive.

TESTO

È stata formulata richiesta di chiarimenti in merito alla corretta applicazione dell'istituto previsto dall'art. 86, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUOEL) in forza del quale l'amministrazione locale è chiamata a farsi carico, attraverso il "pagamento di una cifra forfettaria annuale, versata per quote mensili", del pagamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi, in luogo degli amministratori locali "che non siano lavoratori dipendenti".

In particolare, si riferisce che un lavoratore autonomo – che ha ricoperto la carica di sindaco dall'8 giugno 2009 al 6 maggio 2025 ha presentato istanza di rimborso dei contributi previdenziali da lui versati alla propria cassa di previdenza e relativi all'attività professionale svolta nel periodo del mandato elettivo. Il quesito posto attiene, nello specifico, ai seguenti profili: in primo luogo, si richiede se il credito vantato dall'ex sindaco, riferito al rimborso dei contributi previdenziali da lui versati nei pregressi periodi di mandato elettivo, possa essere riconosciuto dal comune. Si chiede altresì, in caso di risposta affermativa al precedente quesito, se debba essere corrisposta la somma totale corrispondente ai contributi previdenziali dal sindaco versati alla cassa di previdenza a



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

decorrere dall'8.06.2009 (data di insediamento) ovvero se trovi applicazione il disposto dell'art. 2946 cod. civ. tenendo conto del termine di prescrizione dei diritti. Sul punto, questo Ministero ritiene opportuno confermare l'orientamento espresso dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia della Corte dei conti, la quale, con deliberazione n. 270 del 13 agosto 2025, pronunciandosi su un quesito avanzato da un ente locale in relazione a una fattispecie analoga, ha precisato che l'erogazione del contributo forfettario riconosciuto ai lavoratori non dipendenti debba essere oggetto di espressa richiesta da parte dell'amministratore interessato. Tale impostazione trova giustificazione nel principio secondo cui l'ente locale non è tenuto a conoscere, né può presumere, il regime previdenziale applicabile all'amministratore in qualità di lavoratore autonomo o non dipendente.

Parimenti, si concorda sull'assunto secondo cui "la varietà dei sistemi contributivi è tale che una risposta al quesito presupporrebbe un esame, necessariamente casistico, delle concrete condizioni di esercizio del diritto di credito del singolo amministratore locale nei confronti del Comune" (Cfr. Corte dei Conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibera n. 270/2025), valutazione che esula dalle competenze di supporto e consulenza su fattispecie di carattere generale e astratto rimesse all'Amministrazione, e che rientra, invece, nella sfera di cognizione del giudice ordinario, quale soggetto competente a pronunciarsi su situazioni giuridiche soggettive.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

9. Versamento oneri previdenziali per gli amministratori che rivestono la qualifica di lavoratori parasubordinati – art. 86, comma 2, del d. lgs. n. 267/2000.

Prot. n. 25336 del 26/08/2025 pubblicato in data 6.11.2025

MASSIMA:

Non sussiste in capo all'ente l'obbligo di farsi carico del versamento dei contributi in favore dei lavoratori parasubordinati.

TESTO:

È stato chiesto di conoscere il parere di questo Ministero in merito all'eventuale applicazione dell'art. 86, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 in favore degli amministratori che rivestono la qualifica di lavoratori parasubordinati. Più precisamente, si domanda se i lavoratori parasubordinati possano essere assimilati ai lavoratori autonomi e, di conseguenza, l'ente locale sia tenuto al versamento in gestione separata della quota forfettaria contributiva, in applicazione del comma 2 dell'art. 86 TUOEL. Al riguardo, si osserva quanto segue. Per quanto concerne i lavoratori dipendenti, l'art. 86, comma 1, dispone che: "L'amministrazione locale prevede a proprio carico, dandone comunicazione tempestiva ai datori di lavoro, il versamento degli oneri assistenziali, previdenziali e assicurativi ai rispettivi istituti per i sindaci per i presidenti di provincia, per i presidenti di comunità montane, di unioni di comuni e di consorzi fra enti locali, per gli assessori provinciali e per gli assessori dei comuni con popolazione superiore a 10.000 abitanti, per i presidenti dei consigli dei comuni con popolazione superiore a 50.000 abitanti, per i presidenti dei consigli provinciali che siano collocati in aspettativa non retribuita ai sensi del presente testo unico". Con riferimento ai lavoratori autonomi e ai liberi professionisti, il comma 2 dispone che: "Agli amministratori locali che non siano lavoratori dipendenti e che rivestano le cariche di cui al comma 1 l'amministrazione locale provvede, allo stesso titolo previsto dal comma



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

1, al pagamento di una cifra forfettaria annuale, versata per quote mensili. Con decreto dei Ministri dell'interno, del lavoro e della previdenza sociale e del tesoro, del bilancio e della programmazione economica sono stabiliti i criteri per la determinazione delle quote forfettarie in coerenza con quanto previsto per i lavoratori dipendenti, da conferire alla forma pensionistica presso la quale il soggetto era iscritto o continua ad essere iscritto alla data dell'incarico". Sul punto l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli Enti Locali del Ministero dell'Interno, con atto di orientamento ex art. 154, comma 2, del d.lgs n.267/2000 pubblicato il 1 agosto 2024, ha chiarito che, in seguito all'ordinanza della Corte di Cassazione n. 24615 del 2023, l'Ente locale provvede a suo carico al versamento della quota forfettaria contributiva spettante ai liberi professionisti impegnati in funzioni pubbliche elettive ai sensi del comma secondo dell'art.86, anche nel caso in cui i suddetti liberi professionisti non rinuncino allo svolgimento della propria attività professionale. Nel merito, il quesito concerne la possibilità di estendere l'applicazione della disciplina prevista per i lavoratori autonomi, di cui all'art. 86 comma 2 TUOEL a coloro i quali abbiano in essere rapporti aventi natura di collaborazioni coordinate e continuative, classificati dall'INPS alla stregua di lavoratori parasubordinati e iscritti alla Gestione separata INPS, ai sensi dell'art. 2, comma 26, della L. 335/1995. Il lavoro parasubordinato rappresenta una forma intermedia tra il rapporto di lavoro autonomo e quello dipendente. La definizione di lavoratore parasubordinato si rinviene nell'art. 2094 del codice civile, a mente del quale "È prestatore di lavoro subordinato chi si obbliga mediante retribuzione a collaborare nell'impresa, prestando il proprio lavoro intellettuale o manuale alle dipendenze e sotto la direzione dell'imprenditore". Gli elementi di detto rapporto di lavoro sono, dunque, l'eterodirezione, che si estrinseca nella facoltà del datore di impartire ordini e istruzioni al lavoratore, e la dipendenza, ossia lo svolgimento della prestazione lavorativa all'interno di un contesto organizzativo e produttivo che fa riferimento al datore (ex multis, Corte



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

di Cassazione, ordinanza n.697 del 18 gennaio 2021). Ciò detto, l'art. 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81 dispone che "A far data dal 1° gennaio 2016, si applica la disciplina del rapporto di lavoro subordinato anche ai rapporti di collaborazione che si concretano in prestazioni di lavoro prevalentemente personali, continuative e le cui modalità di esecuzione sono organizzate dal committente. Le disposizioni di cui al presente comma si applicano anche qualora le modalità di esecuzione della prestazione siano organizzate mediante piattaforme anche digitali". L'assimilazione del contratto di lavoro parasubordinato a quello di lavoro dipendente viene confermata anche sotto il profilo fiscale. In tal senso, l'art. 50, comma 1, lett. c-bis) del DPR 917/1986 stabilisce che si considerano assimilati ai redditi di lavoro dipendente anche i compensi percepiti nell'ambito di rapporti di collaborazione caratterizzati dall'assenza di vincolo di subordinazione, purché l'attività sia svolta in modo continuativo e nell'ambito di un rapporto unitario, a favore di un determinato soggetto, senza l'impiego di mezzi organizzati dal collaboratore e con corresponsione di un compenso periodico predeterminato. Ciò a condizione che tali incarichi o collaborazioni non rientrino tra i compiti istituzionali già compresi nell'attività di lavoro dipendente, ai sensi dell'articolo 46, comma 1, né costituiscano esercizio di arti o professioni, come previsto dall'articolo 49, comma 1, in materia di redditi da lavoro autonomo. Alla luce delle considerazioni sin qui esposte, si ritiene non applicabile la disciplina prevista per i lavoratori autonomi, di cui al comma 2 dell'art. 86 del TUOEL ai soggetti titolari di un contratto di lavoro parasubordinato. Tuttavia, non appare parimenti sostenibile l'estensione del regime previsto dal comma 1 dell'art. 86 del medesimo Testo Unico, il quale subordina l'obbligo dell'ente al versamento degli oneri alla condizione che il lavoratore sia collocato in aspettativa non retribuita. I collaboratori coordinati e continuativi, infatti, diversamente dai lavoratori subordinati, non beneficiano del diritto a periodi di aspettativa — né retribuita né non retribuita — previsti ex



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

lege o disciplinati da contrattazione collettiva. La loro posizione, regolata da rapporti contrattuali di natura parasubordinata, non contempla le medesime garanzie concernenti le assenze dal lavoro né la conservazione del posto. Pertanto, alla luce del vigente quadro normativo e dell'assenza di orientamenti giurisprudenziali che abbiano affrontato e definito compiutamente la questione in esame, questo Ufficio è dell'avviso che non sussista in capo all'ente l'obbligo di farsi carico del versamento dei contributi in favore dei lavoratori parasubordinati.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

10. Rimborso delle spese legali agli amministratori locali ai sensi dell'art. 86, comma 5, d. lgs 267/2000.

Prot. n. 26265 del 23/08/2024 – pubblicato in data 9.09.2024

MASSIMA

Per soddisfare le richieste di rimborso delle spese legali e di consulenza tecnica, avanzate dagli amministratori locali, nonché dai responsabili degli uffici dell'ente, è responsabilità degli amministratori realizzare un disciplinare, contenente i criteri oggettivi di assegnazione delle somme stanziare, a tutela e a garanzia dell'imparzialità.

TESTO

E' stato chiesto di conoscere l'avviso di questo Ministero in ordine ai criteri da seguire, nonché la tempistica e le modalità da rispettare affinché si possa dar corso alle richieste di rimborso delle spese legali e di consulenza tecnica, avanzate dal Sindaco, dal Vicesindaco, assessori, consiglieri comunali e responsabili degli uffici dell'ente, a seguito della pronuncia di sentenza di assoluzione "perché il fatto non sussiste" o di archiviazione, per la difesa in procedimenti penali avviati a loro carico dalla Procura della Repubblica, per reati contro la Pubblica Amministrazione.

Al riguardo, per quanto attiene al rimborso delle spese legali sostenute dagli Amministratori, ai sensi dell'art. 86, comma 5 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267: *"Gli enti locali di cui all'articolo 2 del presente testo unico, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, possono assicurare i propri amministratori contro i rischi conseguenti all'espletamento del loro mandato. Il rimborso delle spese legali per gli amministratori locali è ammissibile, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, nel limite massimo dei parametri stabiliti dal decreto di cui all'articolo 13, comma 6, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, nel caso di conclusione del*



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

procedimento con sentenza di assoluzione o di emanazione di un provvedimento di archiviazione, in presenza dei seguenti requisiti:

- a) assenza di conflitto di interessi con l'ente amministrato;*
- b) presenza di nesso causale tra funzioni esercitate e fatti giuridicamente rilevanti;*
- c) assenza di dolo o colpa grave”.*

Dalla lettura della norma emerge che il Legislatore ha voluto concedere il rimborso delle spese legali esclusivamente ai procedimenti penali conclusi con l'esclusione della responsabilità dell'amministratore.

Nel rinviare al parere espresso da questo Ufficio il 18 marzo 2021 in ordine ai presupposti necessari al riconoscimento della rimborsabilità delle spese legali sostenute dagli amministratori, occorre precisare che la locuzione “*senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica*” in relazione alla prevista facoltà di rimborso delle spese legali per gli amministratori locali (ove ne sussistano le condizioni sostanziali indicate dal Legislatore) comporta che “*la relativa spesa sia stata prevista in bilancio, garantendo il mantenimento degli equilibri tra il complesso delle entrate e delle spese della parte corrente del bilancio finanziario triennale*” (Cfr. Corte dei Conti, Sez. reg. controllo Veneto, n. 240/2018/PAR).

La disposizione contenuta nel novellato comma 5, dell'art. 86 del TUOEL, non impone dunque un limite quantitativo alla spesa di cui l'ente si dovrebbe far carico per assicurare i suoi amministratori dai rischi del mandato, o per il rimborso delle loro spese legali. “*Sta agli amministratori, che redigono la proposta di bilancio, ai responsabili finanziari e ai revisori dei conti, che sulla proposta si esprimono, giustificare che l'esercizio del potere discrezionale di previsione della spesa non alteri l'equilibrio finanziario del bilancio, consolidando e realizzando le risorse delle quali possono disporre*” (Cfr. Corte dei Conti, Sez. reg. controllo Basilicata, n. 45/2017/PAR).



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

Tuttavia, la giurisprudenza della Corte dei Conti invita gli enti a predeterminare *“nelle forme previste dal rispettivo ordinamento, i criteri e le modalità cui devono attenersi per l’assegnazione o il riparto dello stanziamento, la cui osservanza deve risultare dai singoli provvedimenti relativi agli interventi di rimborso, ai sensi dell’art. 12 della legge n. 241/1990”* (Cfr. Corte dei Conti, Sez. reg. controllo Basilicata, n. 45/2017/PAR).

In conseguenza di quanto appena illustrato, nel caso non fosse stato ancora adottato, è responsabilità degli amministratori implementare un disciplinare, contenente i criteri oggettivi e predeterminati di assegnazione delle somme stanziare o, eventualmente del loro riparto, a tutela e a garanzia dell’imparzialità. Ove a ciò non si sia provveduto, occorrerà osservare le regole generali sull’esercizio delle potestà discrezionali pubbliche, mediante provvedimenti aderenti ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento dell’azione amministrativa, così da impedire ogni possibile conflitto di interesse (Cfr. Corte dei Conti, Sez. reg. controllo Campania n. 102/2019).

Tanto premesso, è da escludere che si possano avanzare pretese di rimborso oltre i limiti di previsione e di copertura di quanto iscritto in bilancio; oltretutto, l’assenza di imputazione iniziale o lo stanziamento insufficiente, non possono essere superati riconoscendo il debito fuori bilancio o apportando variazioni allo stanziamento, senza aver prima accertato il mantenimento degli equilibri (Cfr. Corte dei Conti, Sez. controllo Basilicata, n. 45/2017/PAR).

Non da ultimo, la valutazione della sussistenza dei presupposti dettati dalla legge per l’ammissione al rimborso delle spese legali sostenute dagli amministratori esula dalla competenza dell’organo assembleare in quanto organo di indirizzo e di controllo politico – amministrativo. La legittimazione, infatti, potrebbe essere ricondotta al dirigente competente, in sede di adozione del provvedimento gestionale.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

Per i dipendenti degli enti locali la materia del patrocinio legale è attualmente regolata dall'art. 59 del CCNLFL del 16.11.2022, che ha sostituito la disciplina previgente contenuta nell'art. 28 del CCNL 14.9.2000. Detto art. 59 al primo comma espressamente dispone: *“L’ente, anche a tutela dei propri diritti ed interessi, ove si verifichi l’apertura di un procedimento di responsabilità civile, contabile o penale nei confronti di un suo dipendente per fatti o atti direttamente connessi all’espletamento del servizio e all’adempimento dei compiti d’ufficio, assume a proprio carico, a condizione che non sussista conflitto di interessi, ogni onere di difesa, ivi inclusi quelli relativi alle fasi preliminari e ai consulenti tecnici, per tutti i gradi di giudizio, facendo assistere il dipendente da un legale, con l’eventuale ausilio di un consulente”*. Il successivo comma 2, oltre a contenere norme sulla nomina del consulente di parte, prevede che: *“nel caso di conclusione favorevole dei procedimenti di cui al comma 1 e, nell’ambito di un procedimento penale con sentenza definitiva di assoluzione o decreto di archiviazione per infondatezza della notizia di reato o perché il fatto non è previsto dalla legge come reato, l’Ente procede al rimborso delle spese legali e di consulenza nel limite massimo dei costi a suo carico qualora avesse trovato applicazione il comma 1, che comunque, non potrà essere inferiore, relativamente al legale, ai parametri minimi ministeriali forensi”*.

La nuova disciplina rende ancor più evidenti le regole da seguire nella refusione delle spese legali ed estende il patrocinio legale anche ai procedimenti concernenti la responsabilità contabile.

L’applicazione della nuova normativa, analogamente alla previgente disciplina, presuppone, essenzialmente, la non sussistenza del conflitto di interessi e la conclusione favorevole dei procedimenti, anche contabili, ovvero, in caso di procedimenti penali, la sentenza di assoluzione o l’emanazione del decreto di archiviazione per i motivi espressamente indicati dalla predetta norma, vale a dire l’infondatezza della notizia del reato. Conseguentemente la conclusione



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

favorevole dei predetti procedimenti appare sufficiente a dimostrare l'inesistenza del conflitto di interessi eventualmente rilevato *ab initio*.

Resta inteso che ogni valutazione in ordine all'ammissibilità della richiesta di rimborso delle spese legali è rimessa agli Organi Comunali, che devono attentamente valutare la sussistenza o meno di tutte le condizioni previste dalla norma, anche alla luce dei canoni ermeneutici delineati in sede giurisprudenziale, tra cui quelli espressi dalla Corte di Cassazione con ordinanza del 5.11.2021 n. 32258, con la quale detta Corte ha descritto l'assetto degli interessi da tutelare ed anche l'iter da seguire in modo corretto e conforme alle indicazioni contrattuali ovvero: - comunicazione preventiva da parte del dipendente dell'attivazione nei suoi confronti di un procedimento giurisdizionale; - valutazione dell'esistenza o meno di un conflitto di interessi col dipendente e della sussistenza di un interesse non solo alla difesa del dipendente, in adempimento alla disciplina contrattuale, ma anche all'assetto degli interessi dell'ente stesso, in modo da evidenziare il rispetto delle regole di efficienza, efficacia ed imparzialità e l'azione gestionale volta a far sì che i propri dipendenti si attengano a tali principi; - la negoziazione col dipendente della figura del legale da incaricare, ai fini della formazione di un comune gradimento; - l'assunzione degli oneri connessi all'assegnazione dell'incarico, con la necessaria azione di impegno della spesa; - la gestione diretta dei rapporti finanziari con l'avvocato.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

11. Surroga di consigliere comunale dimissionario - art. 45 del d.lgs. n. 267/2000.

Prot. n. 24353 dell'8.08.2025 pubblicato in data 5.11.2025

MASSIMA

La previsione di cui all'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000, concernente la surroga di un consigliere comunale dimissionario, non è suscettibile di applicazione estensiva, ricomprendendovi la possibilità di attingere alla lista avente il successivo più elevato quoziente nell'ambito della medesima coalizione. Al riguardo, alcun rilievo assume la circostanza che, alle predette dimissioni, abbiano fatto seguito le rinunce al subentro in consiglio comunale di tutti gli ulteriori candidati consiglieri collocati nella medesima lista del consigliere dimissionario.

TESTO

È stato chiesto di conoscere l'orientamento di questo Ministero in merito alla possibilità di ricoprire il seggio rimasto vacante, a seguito delle dimissioni di un consigliere comunale (cui abbiano fatto seguito le rinunce al subentro in consiglio comunale di tutti gli ulteriori candidati consiglieri collocati nella medesima lista), attingendo alla lista - in coalizione con la lista del consigliere dimissionario - che abbia ottenuto il più alto quoziente.

Più precisamente, nella nota in data [...] acclusa alla richiesta di parere, viene posto il quesito se il meccanismo di presa d'atto dell'esaurimento della lista di candidati, con successivo seggio rimasto vacante, a seguito di successive dimissioni o rinunce preventive all'accettazione della carica, consenta di attingere alla lista avente il successivo più elevato quoziente nell'ambito della medesima coalizione di liste, "in virtù del fatto che il seggio in questione sarebbe spettato di diritto al candidato sindaco non eletto collegato alla medesima coalizione di liste".



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

A parere dell'esponente il rimedio suddetto risulterebbe avallato dall'interpretazione letterale dell'art. 45 del d.lgs. n. 267/2000, la cui ratio risiederebbe proprio nell'esigenza di rispecchiare il risultato elettorale.

Di qui il quesito posto dalla prefettura che, nel riportare le argomentazioni sostenute dall'esponente, chiede se possa accedersi a tale interpretazione della norma di cui all'art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 attraverso "una lettura di tale disposizione più ampia in raccordo con l'art. 73, comma 11, TUEL".

Al riguardo, la previsione normativa che viene in rilievo è quella di cui all'art. 45 del d.lgs. n. 267/2000 che, al primo comma, dispone che "Nei consigli provinciali, comunali e circoscrizionali il seggio che durante il quinquennio rimanga vacante per qualsiasi causa, anche se sopravvenuta, è attribuito al candidato che nella medesima lista segue immediatamente l'ultimo eletto". Il successivo art. 38 del medesimo d.lgs. n. 267/2000, inoltre, nel disciplinare le dimissioni dalla carica di consigliere comunale, dispone espressamente che "il consiglio, entro e non oltre dieci giorni, deve procedere alla surroga dei consiglieri dimissionari, con separate deliberazioni, seguendo l'ordine di presentazione delle dimissioni quale risulta dal protocollo".

Orbene, dalle evidenze acquisite si evince che, successivamente alle dimissioni del consigliere comunale, sono state acquisite le rinunce al subentro in consiglio comunale di tutti gli ulteriori candidati consiglieri collocati nella medesima lista, con conseguente impossibilità di ricoprire il seggio attingendo alla medesima lista.

Si tratta di un'ipotesi (quella del seggio vacante e della riduzione del numero dei consiglieri effettivi rispetto a quello del consigliere assegnati al comune) prevista dal legislatore che, non a caso, all'interno della disciplina dello scioglimento del consiglio comunale di cui all'art. 141 del



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

d.lgs. n. 267/2000, al comma 1, lett. b) n. 4) annovera proprio la fattispecie della “riduzione dell’organo assembleare per impossibilità di surroga alla metà dei componenti del consiglio”.

A parere di questa Amministrazione pertanto la tesi sostenuta dall’esponente, volta ad accreditare una lettura “più ampia” dell’art. 45, comma 1, del d.lgs. n. 267/2000 “in raccordo con l’art. 73, comma 11, TUEL”, non appare condivisibile.

Essa infatti traccia una linea di collegamento tra l’espresso criterio di coalizione di cui all’art. 73, comma 11, del d.lgs. n. 267/2000 delineato dal legislatore ai fini dell’attribuzione dei seggi al momento della proclamazione degli eletti, e l’inespresso criterio - di sostanziale analogo tenore - nelle previsioni normative sopra richiamate contenenti la disciplina della surroga dei consiglieri comunali in corso di mandato.

Ebbene, tale linea di collegamento non è prevista dal legislatore che, proprio con la previsione dell’ipotesi dissolutoria di cui all’art. 141, comma 1, lett. b) n. 4) del d.lgs. n. 267/2000, dimostra di contemplare la riduzione del numero dei consiglieri effettivi quale conseguenza della mera impossibilità di procedere alla surroga degli stessi nel corso della consiliatura.

Dunque, alcuna operazione ermeneutica può soccorrere, ed anzi è da ritenersi inammissibile, ai fini di adeguare il dettato normativo all’esigenza di ripristino del rapporto di forze sotteso all’originaria assegnazione dei seggi (mercé il subentro di un surrogante appartenente ad altra lista della stessa coalizione), considerato che la cornice normativa dell’ordinamento degli enti locali non presenta alcuna lacuna da colmare in tal senso.

Ed anzi, ne prevede organicamente la sussunzione nell’alveo di una fattispecie del tutto fisiologica, ossia quella della mancata surrogazione del dimissionario in assenza di altri candidati alla carica di consigliere, che solo al di sopra di una certa soglia numerica può condurre alla misura dissolutoria di cui all’art. 141, comma 1, lett. b) n. 4) del d.lgs. n. 267/2000. Da intendersi, essa



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

stessa, come una misura prevista dal legislatore che, in quanto tale, non può essere pretermessa (o comunque temporalmente rinviata) mediante una lettura “più ampia” dell’art. 45, comma 1, in raccordo con l’art. 73 comma 11, TUEL”.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

12. Funzioni esercitabili dal vicesindaco durante la sostituzione del sindaco ai sensi dell'art. 53, comma 2, del d. lgs. n. 267/2000, allorché il primo cittadino, raggiunto dalla misura cautelare degli arresti domiciliari, sia sospeso dalla carica ai sensi dell'art. 11, comma 2, del D. Lgs. n. 235/2012.

Prot. n. 30915 del 20.12.24, pubblicato in data 8.07.2025

MASSIMA

Il vicesindaco che sostituisce il sindaco ai sensi dell'art. 53, comma 2, del D. Lgs. n. 267/2000 non può esercitare le funzioni di componente, con diritto di voto, del consiglio comunale.

TESTO

È stato chiesto di conoscere l'orientamento di questo Ministero riguardo l'ampiezza delle funzioni esercitabili dal Vicesindaco di un Comune (con popolazione superiore a 15.000 abitanti) durante la sostituzione del Sindaco ai sensi dell'art. 53, comma 2, del TUEL, allorché il primo cittadino, raggiunto dalla misura cautelare degli arresti domiciliari, sia sospeso dalla carica ai sensi dell'art. 11, comma 2, del D. Lgs. 31 dicembre 2012, n. 235.

Nella richiesta si specifica che essa discende dall'esigenza del Presidente del consiglio comunale il quale, dovendo convocare l'organo consiliare per l'approvazione di importanti atti amministrativi fra cui il bilancio di previsione dell'Ente, avrebbe la necessità di appurare se il Vicesindaco, nonché titolare di delega assessoriale, che per quanto dianzi esposto allo stato sostituisce il Sindaco attinto dalla predetta misura sospensiva, possa partecipare alla seduta consiliare esercitando il diritto di voto.

Al riguardo, si osserva che secondo l'orientamento espresso dal Consiglio di Stato nel parere del 21 febbraio 1996, n. 94, allegato alla circolare n. 7/96 della Direzione Generale dell'Amministrazione Civile (Direzione Centrale delle Autonomie), le funzioni di componente con



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

diritto di voto del consiglio comunale devono essere esercitate “personalmente dal titolare”, e ciò anche nei comuni con popolazione inferiore a 15.000 abitanti (nei quali comunque non è ammessa “delega o sostituzione nelle funzioni di componente delle assemblee elettive”).

Con specifico riguardo ai comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, inoltre, questo Dipartimento, con parere in data 29 novembre 2005 (tuttora rispondente all’oggetto della richiesta di parere), richiamando il predetto parere del Consiglio di Stato (ed il successivo parere dello stesso Consiglio di Stato n. 501 del 14 giugno 2001), ha ribadito che “il vicesindaco non può esercitare le funzioni di componente, con diritto di voto, del consiglio comunale”.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

13. Indennità di fine mandato in favore dell'ex vicesindaco reggente, successivamente eletto sindaco – D.M. 119/2000.

Prot. n. 13372 del 24.04.2025 pubblicato in data 6.11.2025

MASSIMA

L'indennità di fine mandato prevista dall'articolo 10 del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'Interno 4 aprile 2000, n.119 spetta nel caso in cui il mandato elettivo abbia avuto una durata superiore a trenta mesi. Pertanto, nel caso in cui un sindaco superi il suddetto termine con l'utilizzo di due diversi mandati, si ritiene che allo stesso non possa riconoscersi la legittimazione a percepire l'indennità di fine mandato, poiché l'emolumento in questione costituisce una "integrazione" dell'indennità di funzione prevista alla fine del singolo incarico amministrativo che va pertanto considerato separato dall'altro eventuale mandato consecutivo.

TESTO

È stato chiesto di conoscere l'orientamento di questo Ministero in merito alla possibilità di cumulo di diversi periodi di esercizio della funzione di amministratore per la liquidazione dell'indennità di fine mandato. Più precisamente, nella richiesta di parere si rappresenta che, a seguito del decesso del sindaco del comune in oggetto, il vicesindaco ha svolto le funzioni di reggente (in quanto tale non elettivo, come specificato nella nota del Segretario Comunale) dal 21 giugno 2019 al 20 ottobre 2020. Successivamente, il suddetto amministratore ha svolto le funzioni di sindaco, dal 21 ottobre 2020 al 29 novembre 2022, in virtù di mandato elettivo. Stante la lettera di diffida inviata al comune dall'ex amministratore suddetto (contenente la richiesta di pagamento dell'indennità in oggetto mediante cumulo dei due periodi di esercizio della funzione di primo cittadino, il primo dei quali nella veste di reggente), il Segretario Comunale di detto comune ha pertanto richiesto un parere in merito alla esistenza di una norma di legge che legittimi la richiesta formulata in tal senso



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

dall'ex amministratore. Al riguardo, si osserva che l'art.82, comma 8, del d.lgs. n.267/2000 ha introdotto l'indennità di fine mandato per il sindaco ed il presidente della provincia. Dalla formulazione testuale della disposizione si evince che la stessa costituisce "un'integrazione" dell'indennità di funzione prevista in favore del sindaco alla fine dell'incarico amministrativo. L'istituto ha trovato espressa previsione e regolamentazione nell'art.10 del decreto ministeriale n.119/2000, che ne ha stabilito la misura in un'indennità mensile spettante per ogni 12 mesi di mandato, proporzionalmente ridotto per periodi inferiori all'anno. Successivamente la disciplina in oggetto è stata integrata dall'art.1, comma 719, della legge 27 dicembre 2006, n.296 (legge finanziaria 2007), ai sensi del quale "l'indennità di fine mandato prevista dall'articolo 10 del regolamento di cui al decreto del Ministro dell'Interno 4 aprile 2000, n.119, spetta nel caso in cui il mandato elettivo abbia avuto una durata superiore a trenta mesi". Pertanto, come precisato da questa Amministrazione (Ministero dell'Interno, parere del 9 febbraio 2009), nel caso in cui un sindaco superi il suddetto termine con l'utilizzo di due diversi mandati, si ritiene che allo stesso non possa riconoscersi la legittimazione a percepire l'indennità di fine mandato, poiché l'emolumento in questione costituisce una "integrazione" dell'indennità di funzione prevista alla fine del singolo incarico amministrativo che va pertanto considerato separato dall'altro eventuale mandato consecutivo.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

14. Dimissioni del consigliere comunale tramite PEC e compatibilità con la previsione di cui all'art. 38 del d. lgs. n. 267/2000.

Prot. n. 22270 del 3.08.2022, pubblicato in data 12.08.2022.

MASSIMA

In conformità al disposto di cui all'art. 38, comma 8, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, la presentazione delle dimissioni del consigliere comunale tramite PEC non equivale a presentazione personale, né ad inoltro mediante persona delegata, mancando in tal caso l'autenticazione della firma sia dell'atto di dimissioni sia dell'atto di delega.

TESTO

Viene chiesto di conoscere l'avviso di questo Ministero in merito alla conformità al dettato di cui all'art. 38, comma 8, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 delle dimissioni dalla carica di consigliere comunale, prive di sottoscrizione autografa o digitale, trasmesse al protocollo generale del comune dal consigliere dimissionario, a mezzo di pec nominativa intestata al medesimo. Al riguardo, con nota prot. n. 22270 del 3.08.2022, si osserva quanto segue. Si evidenzia che il legislatore ha previsto dei requisiti formali particolarmente stringenti per la presentazione delle dimissioni dei consiglieri comunali, al fine di garantirne certezza e veridicità, in considerazione delle potenziali rilevanti conseguenze delle stesse. In particolare, ai sensi del suddetto art. 38, le dimissioni devono essere presentate personalmente ed assunte immediatamente al protocollo dell'ente. Esse sono irrevocabili, non necessitano di presa d'atto e sono immediatamente efficaci. Dal tenore della norma appare chiaro come la rassegnazione delle dimissioni - atto irrevocabile, non recettizio ed immediatamente efficace - si configuri come atto giuridico in senso stretto, i cui effetti giuridici non dipendono dalla volontà dell'agente, ma sono disposti dall'ordinamento. La stessa giurisprudenza amministrativa è più volte intervenuta sull'argomento, precisando che le



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

dimissioni dalla carica di consigliere comunale devono essere presentate personalmente ed assunte immediatamente al protocollo dell'ente (cfr., da ultimo, Tar Campania - Napoli, Sez. I, 24 settembre 2021, n. 6004). Si rileva, poi, che ai sensi dell'art. 48 del decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 "la trasmissione del documento informatico per via telematica, effettuata mediante la posta elettronica certificata, equivale, salvo che la legge disponga diversamente, alla notificazione per mezzo della posta", evidenziando che tale modalità di trasmissione non è idonea a soddisfare quanto richiesto dall'art. 38, comma 8, del D. Lgs. n. 267/2000, ai sensi del quale "Le dimissioni non presentate personalmente devono essere autenticate ed inoltrate al protocollo per il tramite di persona delegata con atto autenticato in data non anteriore a cinque giorni". Dalla specifica disciplina contenuta nel testo unico degli enti locali, che indica sia gli effetti che le modalità tassative per rassegnare le dimissioni, si evince, dunque, che le dimissioni dalla carica di consigliere comunale non possono essere presentate a mezzo raccomandata ovvero con posta elettronica certificata. Nel caso di specie, quindi, l'inosservanza delle formalità prescritte dalla legge rende prive di efficacia le dimissioni in esame e, conseguentemente, inidonee a produrre effetti, sia sotto il profilo dello scioglimento, sia sotto quello di una eventuale surrogazione dei consiglieri dimissionari. In tal senso, questo Ministero si è già espresso con il parere prot. n. 0008557 del 18.05.2018, nel quale si afferma che la presentazione delle dimissioni del consigliere comunale tramite PEC non equivale a presentazione personale, né ad inoltro mediante persona delegata, mancando in tal caso l'autenticazione della firma sia dell'atto di dimissioni sia dell'atto di delega.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

15. Limiti all'esercizio dell'attività professionale da parte di un amministratore di un ente locale che ricopra in giunta la carica di assessore – art. 78 del d.lgs. n. 267/2000.

Prot. n. 720 del 10.01.25, pubblicato in data 8.07.2025

MASSIMA

Nulla osta alla nomina ad assessore di un professionista (architetto, ingegnere o geometra) con delega alla Cultura o all'Ambiente, e non sussiste per tale assessore alcun obbligo di astenersi dall'esercizio di detta attività professionale ai sensi dell'art. 78, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000, sempre che le materie ivi previste (urbanistica, edilizia e lavori pubblici) non rientrino indirettamente nell'esercizio della delega suddetta. Resta comunque fermo l'obbligo per lo stesso assessore di astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti, non solo la materia urbanistica e/o di edilizia privata e pubblica, ma più in generale interessi propri o di suoi parenti o affini sino al quarto grado, ai sensi del comma 2 del citato art. 78.

TESTO

È stato chiesto di conoscere l'orientamento di questo Ministero riguardo all'applicabilità, in via analogica, dell'art. 78, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 anche agli amministratori che ricoprono in Giunta la carica di assessore in materie diverse dall'edilizia privata, dai lavori pubblici e dall'urbanistica e che, contemporaneamente, esercitano nel medesimo Ente la libera professione nei predetti ambiti (architetto, ingegnere, geometra).

In particolare, nella richiesta di parere si chiede se l'obbligo di astensione dall'esercizio dell'attività professionale ivi previsto riguardi esclusivamente coloro che sono preposti, per delega del Sindaco, ai suddetti specifici settori (edilizia privata, lavori pubblici e urbanistica) o se il medesimo obbligo di astensione si estenda anche al professionista nominato dal Sindaco in un



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

altro assessorato non attinente a detti settori (come ad esempio l'assessorato alla cultura o all'ambiente).

Al riguardo, si osserva quanto segue:

l'articolo 78, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 dispone:

al comma 2 che gli amministratori [...] devono astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti interessi propri o di loro parenti o affini sino al quarto grado. L'obbligo di astensione non si applica ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'amministratore, o di parenti o affini fino al quarto grado;

al comma 3 che i componenti la giunta comunale competenti in materia di urbanistica, di edilizia e di lavori pubblici devono astenersi dall'esercitare attività professionale in materia di edilizia privata e pubblica nel territorio da essi amministrato.

Orbene, come evidenziato dalla giurisprudenza la ratio di tale previsione normativa risiede nell'esigenza di evitare che il professionista tragga vantaggio nella sua attività professionale dal mandato pubblico rivestito e di precludere, per ragioni di trasparenza e buon andamento dell'amministrazione dell'ente territoriale, che l'esercizio delle funzioni collegate a tale mandato sia sviato dall'interesse personale dell'amministratore. Tra i destinatari dell'obbligo di astensione rientrano, sia gli assessori ai quali siano state conferite deleghe nei settori dell'urbanistica, dell'edilizia e dei lavori pubblici, sia il Sindaco sul quale, come organo responsabile dell'amministrazione del Comune e presidente della giunta comunale, grava l'onere di sovrintendere su tutte le attività del Comune, anche su quelle delegate.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

Ciò premesso, secondo le evidenze acquisite nel caso di specie nulla osta alla nomina ad assessore di un professionista (architetto, ingegnere o geometra) con delega alla Cultura o all'Ambiente, non rientrando tali deleghe nel novero di quelle contemplate dall'art. 78, comma 3, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (materia urbanistica, edilizia e lavori pubblici), sempre che dette materie non rientrino indirettamente nell'esercizio della delega alla Cultura o all'Ambiente. Del pari, a parere di questo Ufficio per l'assessore, una volta nominato, non sussisterà alcun obbligo di astenersi dall'esercizio dell'attività professionale in materia edilizia (privata e pubblica) nel Comune in oggetto, con l'accortezza di cui sopra. E dunque sempre che detto obbligo di astensione non si renda necessario per effetto dell'indiretta inclusione delle suddette materie (urbanistica, edilizia e lavori pubblici) nell'esercizio, in concreto, della delega alla Cultura o all'Ambiente.

Sotto altro e diverso profilo, occorre rilevare che ai sensi del comma 2 della norma sopra citata lo stesso assessore dovrà comunque astenersi dal prendere parte alla discussione ed alla votazione di delibere riguardanti, non solo la materia urbanistica e/o di edilizia privata e pubblica, ma più in generale interessi propri o di suoi parenti o affini sino al quarto grado. Fermo restando che tale obbligo di astensione non si applicherà ai provvedimenti normativi o di carattere generale, quali i piani urbanistici, se non nei casi in cui sussista una correlazione immediata e diretta fra il contenuto della deliberazione e specifici interessi dell'assessore, o di suoi parenti o affini fino al quarto grado.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

16. Termine per la redazione della relazione di fine mandato di cui all'art. 4 del d. lgs. n. 149/2011.

Prot. n. 21392 del 10 luglio 2025 – pubblicato in data 25.07.2025

MASSIMA

“Nel caso in cui le elezioni dei consigli comunali abbiano luogo oltre la scadenza del mandato il termine per la sottoscrizione della relazione di fine mandato di cui all'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 149/2011 deve essere calcolato a ritroso dalla data fissata per le nuove elezioni e non dalla scadenza del quinquennio dall'inizio del mandato”.

TESTO

È stato chiesto di conoscere l'avviso di questo Ministero in ordine al termine per la presentazione della relazione di fine mandato di cui all'art. 4 del D. Lgs. n. 149/2011, con riferimento ai comuni interessati dal differimento, oltre la finestra temporale 15 aprile - 15 giugno, dei turni per le elezioni amministrative nelle tornate 2020 e 2021, in ragione della crisi pandemica da diffusione di COVID-19.

Più precisamente, si chiede se si debba applicare quanto stabilito dalla Corte dei Conti, con la sentenza n. 5 del 2021, la quale ha distinto nettamente la data delle elezioni da quella di scadenza del mandato, oppure si debba considerare prorogato il mandato fino alla data delle elezioni nella primavera del 2026, per quelle tenutesi nel 2020, e nella primavera del 2027, per le elezioni tenutesi nel 2021.

Al riguardo, nel Parere di protocollo n. 21392 del 10 luglio 2025, si rappresenta quanto segue: l'art. 4 del richiamato D. Lgs. n. 149/2011, da ultimo modificato dall'art. 11 del D. L. 6 marzo 2014 n. 16, convertito con modificazioni dalla l. 2 maggio 2014 n. 68, stabilisce, al comma 1, che: “Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le province e i comuni sono tenuti a redigere una relazione di fine mandato [...]redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, e sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato”.

Al riguardo, questo Ministero ha già avuto modo di esprimersi condividendo quanto statuito dalla sopracitata giurisprudenza delle sezioni riunite della Corte dei Conti, la quale ha precisato che, ai fini della decorrenza dei termini prescritti dal legislatore per la redazione della relazione di fine mandato, debba ritenersi come le “esigenze di certezza ed omogeneità, escludono la possibilità di far riferimento all’effettivo insediamento, all’esercizio effettivo dei poteri o alla cessazione della carica risolvendosi in una quaestio facti specifica per ogni singolo Ente”.

Con specifico riferimento alle Amministrazioni interessate alle consultazioni elettorali 2020 - 2021, va considerato che il D.L. 5 marzo 2021, n. 25, convertito con modificazioni dalla L. 3 maggio 2021, n. 58, , recante “Disposizioni urgenti per il differimento di consultazioni elettorali per l’anno 2021”, ha disposto, all’art. 1, che: “In considerazione del permanere del quadro epidemiologico da COVID-19 complessivamente e diffusamente grave su tutto il territorio nazionale e dell’evolversi di significative varianti del virus che presentano carattere ulteriormente diffusivo del contagio: a) in deroga a quanto previsto dall’articolo 1, comma 1, della legge 7 giugno 1991, n. 182, le elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali previste per il turno annuale ordinario si tengono tra il 15 settembre e il 15 ottobre 2021”.

Sul punto, la sentenza della Corte dei Conti, n. 5 del 2021, aveva formato un orientamento, cui questo Ministero si è uniformato con il quale evidenziava che la data delle elezioni e la data della scadenza del mandato vanno tenute ben distinte. “Nel caso di fisiologico svolgimento integrale della consiliatura, il dies a quo, dunque, è la scadenza del mandato, ossia la fine dei 5 anni



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

decorrenti dalla data della prima elezione (art. 51 TUEL), indipendentemente dalla data delle nuove elezioni; in tal caso la relazione di fine mandato deve essere redatta «non oltre il sessantesimo giorno antecedente la data di scadenza del mandato» (art. 4, comma 2, D.lgs. n. 149/2011). Nel caso, invece, di scioglimento anticipato degli organi democratici dell'ente locale, il termine di riferimento è la data delle elezioni (art. 4, comma 3, D.lgs. n. 149/2011 e art. 2 della L. n. 182/1991), e la relazione di fine mandato deve essere redatta «entro venti giorni dal provvedimento di indizione delle elezioni».

Più precisamente, in ragione dello slittamento della data delle elezioni stabilito dalle disposizioni emergenziali del 2020, la Corte aveva sottolineato che l'art. 1, comma 1, lett. b) del D.L. n. 26/2020 ha “spostato in avanti la data delle elezioni, ma non quella della scadenza del mandato. In tal modo, si è determinata una nuova ed eccezionale ipotesi di “prorogatio” delle funzioni (ma non del mandato), in deroga a quella ordinariamente prevista dall'art. 1 del D.L. n. 293/1991 (conv. L. n. 444/1994). Ne consegue che la sottoscrizione della relazione di fine mandato avrebbe dovuto essere effettuata nel termine ultimo “ordinario” di 60 giorni dalla scadenza del mandato originario”.

La Corte dei Conti, Sezione Autonomie, con la recente delibera n. 17 del 10 luglio 2025, in relazione al differimento delle elezioni durante l'emergenza pandemica, ha precisato che: “questa circostanza si è verificata per un fattore emergenziale. Infatti, il d.l. n. 26 del 2020 ha, in conseguenza della emergenza Covid, spostato la data delle elezioni dal periodo “ordinario” (15 aprile – 15 giugno) a un periodo successivo (15 settembre – 15 dicembre); la data imposta per la tornata elettorale del 2020 ha fatto sì che le elezioni successive, ove regolarmente portato a termine il mandato, avvengano nell'anno successivo alla scadenza del mandato medesimo, come da previsione dell'art. 1, legge n. 182 del 1991. Di tenore analogo alla disposizione citata è la



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

previsione dell'art. 1, comma 1, lett. a) del d.l. n. 25 del 2021 che, per la tornata elettorale del 2021, sempre per ragioni connesse alla crisi epidemiologica ha previsto che le elezioni dei consigli comunali e circoscrizionali si tenessero tra il 15 settembre e il 15 ottobre”.

La Corte dei Conti ha, quindi, privilegiato la ratio legis sottesa all'istituto della relazione di fine mandato, quale strumento di conoscenza dell'operato dell'amministrazione comunale finalizzato ad assicurare un esercizio consapevole del voto al momento del rinnovo degli organi dell'ente locale.

Nel merito, la Sezione Autonomie della Corte, con il citato parere, ha enunciato il seguente principio di diritto: “Nel caso in cui le elezioni dei consigli comunali abbiano luogo oltre la scadenza del mandato il termine per la sottoscrizione della relazione di fine mandato di cui all'art. 4, comma 2, d.lgs. n. 149/2011 deve essere calcolato a ritroso dalla data fissata per le nuove elezioni e non dalla scadenza del quinquennio dall'inizio del mandato”.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

17. Conferimento di incarichi di responsabilità di uffici e/o servizi ad assessori nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Prot. n. 8779 del 12/03/2025 pubblicato in data 6.11.2025

MASSIMA

Nei comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti, al fine di operare un contenimento della spesa, è consentito attribuire ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi, a condizione che le relative disposizioni organizzative siano contenute nello statuto o in un regolamento motivato che ridisegni l'assetto interno dell'ente e che manchino figure professionali, titolari di incarichi di elevata qualificazione, con competenze idonee all'esercizio della funzione oggetto di attribuzione.

TESTO

È stato chiesto di conoscere l'orientamento di questo Ministero in ordine alla facoltà di un sindaco di un comune con popolazione inferiore a 5.000 abitanti di affidare incarichi di responsabilità di Area, nonché quello di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, ad assessori componenti la giunta comunale, nonostante in dotazione organica siano presenti dipendenti di ruolo, titolari di incarichi di elevata qualificazione.

Al riguardo si rileva che ai sensi dell'art. 107 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 (TUOEL) comma 1 e 2: "Spetta ai dirigenti la direzione degli uffici e dei servizi secondo i criteri e le norme dettati dagli statuti e dai regolamenti. Questi si uniformano al principio per cui i poteri di indirizzo e di controllo politico-amministrativo spettano agli organi di governo, mentre la gestione amministrativa, finanziaria e tecnica è attribuita ai dirigenti mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

Spettano ai dirigenti tutti i compiti, compresa l'adozione degli atti e provvedimenti amministrativi che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, non ricompresi espressamente dalla legge o dallo statuto tra le funzioni di indirizzo e controllo politico-amministrativo degli organi di governo dell'ente o non rientranti tra le funzioni del segretario o del direttore generale, di cui rispettivamente agli articoli 97 e 108".

Cionondimeno, l'art 53, comma 23 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 dispone che: " Gli enti locali con popolazione inferiore a cinquemila abitanti fatta salva l'ipotesi di cui all'articolo 97, comma 4, lettera d), del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, anche al fine di operare un contenimento della spesa, possono adottare disposizioni regolamentari organizzative, se necessario anche in deroga a quanto disposto all'articolo 3, commi 2, 3 e 4, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni, e all'articolo 107 del predetto testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, attribuendo ai componenti dell'organo esecutivo la responsabilità degli uffici e dei servizi ed il potere di adottare atti anche di natura tecnica gestionale. Il contenimento della spesa deve essere documentato ogni anno, con apposita deliberazione, in sede di approvazione del bilancio".

L'art. 53, comma 23, della legge n. 388/2000 salva l'ipotesi di cui all'art. 97, comma 4, lettera d) del TUOEL, ovvero la norma che consente di attribuire le funzioni gestionali al segretario comunale; quest'ultimo, infatti, può svolgere "ogni altra funzione attribuitagli dallo statuto o dai regolamenti, o conferitagli dal sindaco o dal presidente della provincia".

Dal tenore letterale dell'art. 53 sopra citato emerge il carattere speciale della norma che introduce la deroga al principio di separazione dei poteri tra organi di governo e dirigenti, dettato dall'art. 107 del TUOEL.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

Come asserito dal Tribunale Amministrativo del Lazio, la disposizione di cui all'articolo 53, comma 23, della norma sopra citata, "fa eccezione ad un principio generale, sicché, in conformità al canone interpretativo restrittivo di cui all'art. 14 disp prel. cod. civ., è necessario che le relative disposizioni organizzative rivestano la prescritta forma "regolamentare", ovvero siano contenute nello statuto o in un regolamento comunale, cioè in atti di competenza del consiglio comunale (art. 42 TUOEL) o della giunta (articolo 48 comma 3 TUOEL, relativamente al regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi)" (Cfr. TAR Liguria - Genova, Sez. I, Sent. 31 marzo 2021, n.284).

Ad analoga conclusione giunge il Consiglio di Stato, il quale, in una recente pronuncia ha sottolineato che "l'art. 53, comma 23, della L. n. 388 del 2000, e s.m.i., non è immediatamente precettivo, richiedendo che gli enti locali ne recepiscano il contenuto nell'ambito di "disposizioni regolamentari organizzative" interne" (Cfr. Consiglio di Stato, Sez. VI, Sent. 27 gennaio 2022, n.1860).

La Corte dei Conti, con delibera n. 5/2018, nel ribadire la facoltà dei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti di poter affidare la responsabilità degli uffici e dei servizi ad un Assessore o al Sindaco pro-tempore, pone la condizione che "ciò avvenga con un regolamento motivato dell'Ente che ridisegni l'assetto organizzativo interno dell'Ente, al fine di operare un contenimento della spesa, contenimento che deve essere verificato e documentato ogni anno, con apposita deliberazione, in sede di approvazione del bilancio" (Cfr. Corte dei Conti Lazio, Sez. contr., Delibera 16 marzo 2018, n.5).

Nei comuni con popolazione inferiore a cinquemila abitanti, si potrebbero dunque manifestare tre diverse alternative. La prima è quella di procedere con la nomina di dipendenti dell'ente locale, in conformità con le disposizioni contrattuali che disciplinano la materia; la seconda è quella di



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

attribuire funzioni gestionali al segretario comunale, come previsto dal dall'art. 97, comma 4, lettera d) del TUOEL, infine, da ultimo, assegnare le funzioni di gestione ai componenti dell'organo esecutivo (previa adozione di apposite disposizioni regolamentari o statutarie).

Ciò posto, questa Amministrazione, in pregressi pareri, ha precisato che: "l'art. 15 del CCNL 22.1.2004 ha definitivamente chiarito che negli enti privi di personale di qualifica dirigenziale, i responsabili delle strutture apicali secondo l'ordinamento organizzativo dell'ente, sono titolari delle posizioni organizzative disciplinate dagli artt. 8 e seguenti del CCNL 31.3.1999. Alla luce delle citate disposizioni, appare evidente che negli enti privi di qualifiche dirigenziali le relative competenze spettano ai titolari di posizione organizzativa. Conseguentemente, pur dovendosi ritenere tuttora applicabile l'art. 53, comma 23, della legge 388/2000 il ricorso a tale disposizione resta, comunque, limitato e subordinato alla non concessione della posizione organizzativa al personale in possesso della qualifica apicale dell'ente, al fine del conseguimento di un effettivo risparmio di spesa. Peraltro, all'applicazione della disposizione in commento non osta il fatto che la stessa venga utilizzata per un solo settore di attività, tenuto conto che l'ente gode di ampia autonomia nelle proprie scelte organizzative" (Ministero dell'Interno, Parere del 18 dicembre 2014).

La nuova disciplina riguardante gli incarichi di Elevata Qualificazione, interamente sostitutiva della precedente che viene di conseguenza disapplicata (art. 21, CCNL 16.11.22), presenta pochi elementi di novità rispetto a quella riguardante le posizioni organizzative.

Nondimeno, il presupposto della "necessarietà" di cui all'art. 53, comma 23, della legge n. 388/2000 impone che la deroga sia applicata soltanto in caso di assenza nell'organico dell'ente locale di figure capaci di assolvere alla funzione e qualora non si possa porre rimedio a detta mancanza a parità di spesa per l'amministrazione locale.



Ministero dell'Interno

DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI

DIREZIONE CENTRALE PER LE AUTONOMIE

Ufficio III: controllo sugli organi

Tanto premesso, l'indagine da compiere deve dunque svolgersi su due piani, di cui il primo volto ad appurare se l'attribuzione in capo ai componenti dell'organo esecutivo della responsabilità di uffici e servizi sia avvenuta in funzione di una previsione statutaria o regolamentare. In secondo piano è necessario comprovare che il suddetto operato sia stato motivato da un effettivo contenimento della spesa e dalla mancanza di figure professionali titolari di incarichi di elevata qualificazione con competenze idonee all'esercizio della funzione oggetto di attribuzione.

Per quanto sopra rappresentato, la motivazione addotta di "elevato carico di lavoro" dei titolari di incarichi di elevata qualificazione, non associata ad alcun riferimento riguardo alla carenza di competenze specifiche richieste per l'esercizio della funzione, sembra non supportare con adeguata motivazione la scelta di attribuire gli incarichi di Responsabile dell'Area Polizia Municipale, del Personale e quello di Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ad assessori componenti la giunta, in attesa della nomina del Segretario comunale.